

2017

Coletânea de Artigos

III SEMINÁRIO INTERNACIONAL GOVERNANÇA DE TERRAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

III SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GOVERNANÇA DE TERRAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

COLETÂNEA DE ARTIGOS

Coordenador Científico

Prof. Dr. Bastiaan Philip Reydon

ORGANIZADORES

Bastiaan Philip Reydon
José Alberto Maia Barbosa
Vitor Bukvar Fernandes
Luciana Bernardes Vasquez
Delaíde Silva Passos
Daniella Farias Scarassatti
Ana Paula da Silva Bueno
Adâmara Santos Gonçalves Felício
Gabriel Pansani Siqueira

Os organizadores desta publicação, não se responsabilizam pelos conceitos emitidos em artigos assinados, que são publicados no original, sem qualquer revisão. À reprodução no todo ou em parte, de suas matérias só é permitida desde que citada a fonte.

© Instituto de Economia da Unicamp
Núcleo de Economia Agrícola e do Meio Ambiente
Governança de Terras

Revisão do texto
Responsabilidade dos autores

Diagramação / Normalização / Layout
Célia Maria Passarelli

Capa (sugestão de ilustração)
Grupo de Governança de Terras - Unicamp

III Seminário Internacional de Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico: Regularização Fundiária / Bastiaan Philip Reydon (Coord. Científico) – Organizado por Bastiaan Philip Reydon; José Alberto Maia Barbosa; Vitor Bukvar Fernandes; Luciana Bernardes Vasquez; Delaíde Silva Passos; Daniella Farias Scarassatti; Ana Paula da Silva Bueno; Adâmara Santos Gonçalves Felício; Gabriel Pansani Siqueira. – Campinas, SP: Unicamp. IE, 2018.

382p.

ISBN 978-85-86215-94-0

1. Governança fundiária. 2. Desenvolvimento Econômico. 3. Estrutura agrária. 4. Meio ambiente. I. Reydon, B. P. (Coord.). II. Título.

333.72

T315



SUMÁRIO

PREFÁCIO	5
CARTA DE CAMPINAS	6
Apropriação e Negação de Terras Públicas	8
A Hegemonia Política na Gestão Pública Municipal	18
Problematização da Reserva Legal e/ou CAR na Averbação do Serviço de Registro de Imóveis	31
Aquisição de Terras por Estrangeiros	45
A Queda dos Preços dos Imóveis no Brasil, os Índices de Preços, e os Working Papers do BIS: uma Perspectiva para as Políticas Econômica e Monetária	60
Governança de Terras: Regularização Fundiária na Amazônia legal	78
O Imposto sobre a Propriedade Rural e seu Potencial Subexplorado enquanto uma Ferramenta de Governança	83
A MP N. 759/2.016, O Estoque de Terras Públicas e a Regularização Fundiária Urbana no Brasil	99
Sobreposições Territoriais no Parque Nacional do Jaú: o Debate entre a Preservação Ambiental e o Direito ao Território da Comunidade Quilombola do Tambor	115
As Unidades de Conservação e a Questão do Desmatamento no Acre: O Papel da Resex Chico Mendes	128
O Patrimônio Imobiliário Destinado às Forças Armadas e suas Implicações para a Soberania Nacional	142
Cadastros Municipais e Registros de Imóveis: a Lógica do Desenvolvimento Urbano em um BRASIL em Transição entre o Rural e o Urbano	165
O Brasil e a Implementação das Diretrizes Voluntárias da Governança da Terra, da Pesca e dos Recursos Florestais: Aspectos da Experiência Recente	176
Potencialidades de Permanência de Jovens em Comunidade Rural Quilombola	196
A Reserva Extrativista “Chico Mendes” e a Governança Fundiária na Amazônia: Algumas Lições das Duas Últimas Décadas	211

As Ocupações Intramuros Horizontais na Região Metropolitana de Campinas: uma Análise dos Aspectos Fundiários e das Legislações (In)Existentes	223
Terras Indígenas em Período de Ditadura Civil-Militar no Brasil	247
O Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais como Instrumento de Combate à Grilagem de Terras Públicas na Amazônia	265
Consolidação de Dados Fundiários: um Caminho para Gestão Fundiária na Amazônia Legal	281
Terras Públicas no Município de São Paulo: da Ausência de Política à Política de Privatizações	310
Desapropriação e Operações Urbanas no Município de São Paulo: Fortalecimento da Intervenção Pública no Território ou Reprodução Ampliada do Rentismo Fundiário?	324
The Agrarian Question and Succession Process in the Amazon	340
Infraestrutura de Dados Espaciais no Município de São Paulo: uma Metodologia para Integração de Cadastros e Registros Fundiários da Cidade	352
Sigef: Cobrança dos Títulos Onerosos do Programa Terra Legal	364

PREFÁCIO

É com enorme satisfação que apresentamos o resultado dos trabalhos do III SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GOVERNANÇA DE TERRAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, evento realizado entre os dias, 7, 8 e 9 de junho de 2017, no anfiteatro do Instituto de Economia da Unicamp.

Durante os 03 (três) dias de produtivas discussões, acadêmicos, especialistas e o público em geral tiveram a oportunidade de debater algumas das principais questões relativa à Regularização Fundiária, atuando como um instrumento que busca a otimização da gestão da terra. Os assuntos apresentados no Seminário, foram uma valiosa contribuição para o aprimoramento da política fundiária, visando o desenvolvimento sustentável do meio rural, a partir da perspectiva da afirmação da diversidade sociocultural e ambiental, que envolve o universo de estabelecimentos agrícolas e não agrícolas e as suas inter-relações com os diferentes setores, tanto no espaço rural como urbano, com o objetivo de conciliar elementos econômicos, políticos e sociais.

Os avanços na discussão em torno da Regularização Fundiária, após as experiências colhidas no decorrer desse processo, foram sintetizadas nesta Coletânea. A obra aqui oferecida à apreciação do público reúne, assim, as apresentações dos expositores dos painéis e os artigos submetidos e aprovados para publicação. São textos que tratam de questões referentes ao ordenamento fundiário, à regularização fundiária e ao acesso à terra, dentre outras, todas compreendidas no âmbito da Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico. Pretende-se, dessa maneira, subsidiar os debates e articulações em espaços concretos de parcerias e cooperações entre organizações, instituições e governos. Essas iniciativas são importantes para o desenvolvimento de novas ferramentas de ação capazes de responder a um processo sustentável de gestão fundiária em uma sociedade global.

Além da coletânea sobre os temas apresentados, encontraremos nesta publicação, a CARTA DE CAMPINAS, documento derivado do encontro, fruto dos debates sobre os diversos temas relacionados à governança de terras urbanas e rurais, com a finalidade de apresentar as autoridades competentes, uma proposta de Governança Fundiária Policêntrica, onde o Estado brasileiro deve assumir o papel de gestor das terras objetivando a promoção de um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável.

José Alberto Maia Barbosa¹

¹ Pós-Doutor em Governança de Terras e Sustentabilidade pela Universidade de Campinas – UNICAMP (2017) / Doutor em Ciências pela Universidade de São Paulo – Usp (2009) / Especialista em Direito Imobiliário pelo Centro Universitário Padre Anchieta – UniAnchieta (2012) / Especialista em Direito Ambiental e Civil pela Universidade de Ribeirão Preto – Unaerp (2005) / Graduado em Direito pelo Centro Universitário Padre Anchieta – UniAnchieta (1984).

CARTA DE CAMPINAS

**Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, SP,
9 de junho de 2017.**

No período de 7 a 9 de junho de 2017 ocorreu no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas o III Seminário de Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico: Regularização Fundiária com a participação de representantes dos setores público, privado, academia e sociedade civil. Este encontro fomentou debates sobre diversos temas relacionados à governança de terras urbanas e rurais, tais quais:

- A relação entre desenvolvimento econômico e governança de terras
- A regularização fundiária rural e urbana
- A indefinição jurídica relacionada à propriedade e seus aspectos legais
- A percepção da sociedade sobre a debilidade da governança de terras no Brasil
- As políticas em prol da governança de terras (com enfoque no registro, cadastro e regularização fundiária)
- Os impactos da debilidade da governança de terras para o setor privado
- Experiências de boas práticas de gestão de terras

Ao final do III Seminário, debatidos os pontos acima, foi apresentada uma proposta de governança policêntrica de terras para o caso brasileiro, o que acabou por inspirar a elaboração desta Carta.

As entidades presentes no III SEMINÁRIO GOVERNANÇA DE TERRAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO entendem que uma adequada governança de terras com controles efetivos sobre a posse, a propriedade e o uso das terras é fundamental para o desenvolvimento econômico e social e ambientalmente equilibrado.

Para caminhar nesta direção, as autoridades presentes no seminário enfatizam a necessidade de:

1. O Estado brasileiro assumir como prioridade a gestão do território (a melhor governança de terras), independentemente do governo vigente;
2. De se incentivar a efetiva participação da sociedade e das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) nesta política de Estado como seus executores e protagonistas, e de modo articulado entre os poderes executivo, legislativo, judiciário e ministério público;
3. Dar continuidade ao esforço de construir um cadastro territorial nacional, integrado, automatizado, transparente e de gestão compartilhada de base espacial georreferenciada;

4. Avançar e agilizar a regularização de terras rurais e urbanas, minimizando os conflitos de posse e garantindo o direito de propriedade aos ocupantes legítimos de terrenos públicos e privados;
5. Garantir que todos os órgãos públicos (federais, estaduais e municipais) identifiquem, cadastrem e registrem suas terras, responsabilizando-se pelo seu gerenciamento integral de acordo com a sua finalidade de afetação, cumprindo a Carta de Palmas, principalmente no que se refere às terras públicas estaduais;
6. Garantir que os impostos sobre a terra sejam cobrados e efetivamente usados como instrumento de governança fundiária e desenvolvimento rural;
7. Criar mecanismos para fiscalizar e acompanhar para homogeneizar as regras e evitar fraudes na obtenção e registro de títulos de imóveis rurais, facilitando a regularização fundiária;
8. Incentivar, monitorar e fortalecer a implementação da Carta de Palmas pelos órgãos fundiários federais e estaduais, particularmente na gestão das terras públicas (devolutas).

Participaram consensualmente desta Carta de Campinas as seguintes entidades:

- | | |
|---|--|
| - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) | - Associação dos Registradores de Imóveis do Estado de Mato Grosso |
| - Universidade Federal do Pará | - Land Alliance |
| - Universidade Federal do Acre | - Universidade de Wisconsin |
| - Ministério das Cidades | - International Center for Land Policy Studies and Training |
| - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) | - Clínica de Direitos Humanos da Amazônia |
| - Sociedade Rural Brasileira | - Programa Terra Nova |
| - Fibria Celulose S/A | - Programa Terra Legal |
| - Instituto dos Registradores de Imóveis do Brasil (IRIB) | - Receita Federal do Brasil |
| - Suzano Papel e Celulosa | - FAO |
| - Bueno & Mesquita Advogados | - Tribunal de Justiça do Estado do Piauí |
| - Instituto Centro de Vida (ICV) | - Sindicato Nacional dos Peritos Federais Agrários (SindPFA) |
| - Advocacia Geral da União (AGU) | - Klabin |
| | Papel e celulose S/A |

Tomás Antonio Moreira ¹

Resumo

O intenso crescimento imobiliário e a forte pressão sobre o uso do solo público para utilização privada demarcam os processos de urbanização neoliberal nas cidades brasileiras. O mercado imobiliário é avassalador sobre o espaço urbano. Não exultante com a utilização do solo privado, este mercado também tem mirado para o solo público, a fim de efetivar novas ações. Muitas vezes poderes públicos contribuem a este processo. A perda urbana é imensa. Espaços públicos, de diversas destinações sociais, têm visto seus dias chegarem ao fim. A cidade tende assim a perder cada vez mais seu caráter social e seus cidadãos perdem importantes áreas e serviços. Essa perda já foi anunciada, no início de 2000, quando algumas denúncias publicadas na imprensa escrita suscitaram uma averiguação minuciosa sobre a destinação das áreas públicas na cidade de São Paulo e seu caráter social. Denúncias que tiveram fraca repercussão. Nas últimas gestões públicas, o tema da gestão das áreas públicas foi palco de grandes questionamentos e também de algumas ações, tendo em vista a alienação de imóvel, a permissão de uso a título precário, bem como a venda de parques e praças para a iniciativa privada pelo poder público municipal da cidade de São Paulo.

Como se encontra a propriedade pública? Qual a destinação das terras públicas? Elas cumprem que tipo de papel: público ou privado? Quem controla e regula estas áreas? Como estão elas delimitadas? Muitas questões poderiam ser colocadas para indagar sobre as terras públicas e especialmente para compreender sua destinação. Estas primeiras questões já trazem em si uma gama de demandas de informações que merecem ser investigadas.

Em frente a estas indagações e aos recentes processos de utilização privada do uso do solo público, o objetivo deste trabalho é analisar a criação de instâncias de controle e gestão do uso do solo público na cidade de São Paulo, seus avanços, limites e fronteiras.

Como metodologia do trabalho adotou-se a leitura e cruzamento das práticas recentes de transposição de áreas públicas em áreas privadas com as ações de criação de instancias e instrumentos para o planejamento e gestão do uso do solo público, seja a Comissão Municipal do Patrimônio Imobiliário e o Plano Diretor de Gestão de Áreas Públicas.

Dentre as conclusões salienta-se que tais decisões de criação de instrumentos e órgãos de gestão do uso do solo não podem estar fora do quadro de política fundiária do município, sejam elas nos âmbitos federal, estadual e municipal. A criação do órgão de gestão das áreas públicas deve estar atrelada a um departamento de política fundiária, que rege o cadastro geral de áreas públicas e estipula de maneira participativa o plano de destinação das áreas públicas condizentes com as necessidades do município, bem como a regulação e fiscalização das atuais cessões.

Palavras-chave: Governança de Terras. Áreas Públicas. Irregularidades na Cessão de Uso. Destinação Privada de Áreas Públicas.

INTRODUÇÃO

Uma batalha silenciosa de apropriação indevida da terra pública tem sido travada em diversos municípios brasileiros (DURAN, 2001; VEIGA, COSTA e BURGARELLI, 2012; PARRODE, 2015; TUFFANI, 2017; YANN, 2017), por mais que nas últimas duas décadas a preocupação com o conhecimento das terras públicas tenha sido

¹ Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Campus São Carlos, SP, Brasil. Contato: tomas_moreira@sc.usp.br.

foco de políticas públicas nos diversos níveis de governo. Os municípios presenciam constantemente realidades diversas no tocante a fragilidade da manutenção do uso público de terras públicas, seja por questão de apropriação indevida ou irregular, bem como de negação da gestão pública para uso público, para não dizer de permissão de transferência de terras públicas para usos privados. Assiste-se a um total descontrole e evidente violação de princípios legais sobre a destinação das áreas públicas.

As Empresas apresentam como características básicas, a ocupação de áreas grandes, mais centrais que as das outras classes, de maior valor e só perde para os Particulares em número de invasões, apresentando também um índice alto de acessibilidade (SILVA, 2012, p. 127).

Esta batalha expõe a confusão e invasão de direitos públicos e privados, bem como a relação imbricada entre o Estado e o Mercado na disputa pela área pública. Estas deveriam ser de livre acesso (como praças ou parques) ou com circulação restrita, mas destinado a atender interesses da comunidade (como escolas e hospitais). O que não se admite, porém, é que áreas públicas acabem sendo destinadas para atender exclusivamente empresas ou entidades particulares, sem que haja retorno à população.

No Município de São Paulo existem, atualmente, cerca de 16.000 áreas públicas municipais, totalizando aproximadamente 81Km². Esta dimensão corresponde a cidades como São Bernardo do Campo, São José do Ribeirão Preto e Bauru, por exemplo, entre outras tantas no Estado de São Paulo. Entretanto, parte das áreas públicas tem tido destinação a empresas e instituições privadas que não oferecem benefícios à comunidade (Moreira, 2008), bem como já foram colocadas à venda por serem consideradas inservíveis e de pouca serventia (PORTO, 2016) ou até mesmo de venda de áreas públicas como praças com destinação e uso real. Procedimento este que visa a arrecadação de recursos para caixa do Executivo, mas sem comprometimento de usos para questões sociais.

Como enfrentar essa questão? Em especial se há uma falta homérica de metragem quadrada para habitação de interesse social. Durante as últimas gestões municipais proposições de controle e gestão das áreas públicas foram apontadas, seja por intermédio do Plano Diretor ou por Decretos específicos relativos ao controle do patrimônio imobiliário municipal. Paralelamente algumas proposições foram apontadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das Áreas Públicas no que tange à criação de instância municipal de gestão de áreas públicas, bem como um cadastro geral das áreas públicas e um plano de destinação das áreas públicas.

INSTÂNCIA DE GESTÃO DE ÁREAS PÚBLICAS EM SÃO PAULO, 2000-2016

Em 2002, durante a gestão pública de Marta Suplicy (2000-2004) foi aprovado o

Plano Diretor Estratégico de São Paulo, o qual previa uma Subseção (IV) que tratava do tema das áreas públicas, artigos 85, 86 e 87. O art. 85 (dos objetivos) apresentava a necessidade de planejamento e gestão das áreas públicas de tendo como princípio o cumprimento das funções sociais destas áreas. O art. 86 (das diretrizes) pretendia, por sua vez, propor o mapeamento e controle das áreas públicas, bem como a criação de instrumentos, programas e políticas voltadas a regulação e uso das áreas públicas.

Art. 85 – São objetivos da política de Áreas Públicas:

I – planejar a implantação dos equipamentos sociais de acordo com a demanda atual e projetada e com a infra-estrutura, o acesso, o transporte e demais critérios pertinentes;

II – tornar obrigatória a elaboração de plano de ocupação, reorganização e revitalização de áreas de médio e grande porte, de forma a evitar a ocupação desordenada por vários equipamentos sociais dissociados urbanisticamente e em relação aos seus usos;

III – viabilizar parcerias com a iniciativa privada e com associações de moradores na gestão dos espaços públicos;

IV – prever a integração dos espaços públicos com o entorno, promovendo, junto aos órgãos competentes, os tratamentos urbanísticos e de infra-estrutura adequados;

V – otimizar o uso das áreas públicas para cumprimento das funções sociais da Cidade;

VI – criar espaços destinados para atividades de associações de cultura popular.

Art. 86 – São diretrizes para a política de Áreas Públicas:

I – o cadastramento e mapeamento das áreas e edifícios públicos, implantando e mantendo atualizado sistema único informatizado de cadastro georreferenciado;

II – o estabelecimento de programas que assegurem a preservação das áreas ainda não ocupadas, atribuindo à Subprefeitura competente a função de zelar pela posse, manutenção e conservação dos espaços públicos não ocupados, com o compromisso de coibir invasões;

III – a complementação de política de ações de reintegração de posse, associada, quando pertinente, a programas habitacionais, das áreas públicas que não cumprirem função social;

IV – a promoção, quando prevista em programas habitacionais, da regularização fundiária e da urbanização das áreas públicas ocupadas que cumprirem função social, garantindo o reassentamento das famílias removidas por estarem em situação de risco ou por necessidade da obra de regularização;

V – a destinação prioritária dos bens públicos dominiais não utilizados para assentamento da população de baixa renda e para áreas verdes e instalação de equipamentos coletivos;

VI – a implantação de praças e equipamentos sociais, com a participação dos beneficiados pelas operações;

VII – a criação da legislação de uso e ocupação do solo para as áreas e prédios públicos, visando atender às demandas de equipamentos e serviços públicos, garantindo a preservação e a recuperação do meio ambiente;

VIII – a criação de legislação que regulamenta o uso e a implantação de equipamentos de infra-estrutura no solo, subsolo e espaço aéreo das vias públicas.

Art. 87 – São ações estratégicas da política de Áreas Públicas:

I – encaminhar para apreciação e deliberação da Câmara Municipal, no prazo máximo de 1 (um) ano após a publicação desta lei, projeto de lei do

Código de Posturas, disciplinando as condições e os parâmetros para uso das áreas e espaços públicos por atividades, equipamentos, infraestrutura, mobiliário e outros elementos subordinados à melhoria da qualidade da paisagem urbana, ao interesse público, às funções sociais da Cidade e às diretrizes deste Plano Diretor Estratégico;

II – elaborar Plano Diretor de Gestão das Áreas Públicas, articulando os Planos Setoriais e os Planos Regionais, que deverá estabelecer as necessidades de aquisição de novas áreas públicas para equipamentos, considerando características, dimensões e localização;

III – criar Cadastro Geral de Áreas Públicas através de sistema de informações georrefenciadas;

IV – revisar as cessões das áreas públicas com o objetivo de compatibilizar sua finalidade com as necessidades da Cidade, adequar as contrapartidas tendo em conta os valores do mercado imobiliário, avaliar e reparar irregularidades, cobrando indenizações e demais combinações previstas em lei;

V – criar conselho intersecretarial de áreas, edifícios e equipamentos públicos municipais, composto por técnicos das secretarias envolvidas e representantes das Subprefeituras e da comunidade para a fiscalização do uso desses bens públicos;

VI – instituir Código de Posturas regulamentando o uso de áreas públicas. (Prefeitura Municipal de São Paulo, 2002).

O art. 87, que tratava das ações estratégicas de política de área públicas, delineava a criação de cadastros, conselho, código de postura e plano de gestão de áreas públicas, fundamentais para reverter, para não dizer combater, a prática histórica de privatização das áreas públicas com apoio, muitas vezes, dos poderes públicos. Isso por que a destinação das áreas públicas tem sido de grande interesse pelo mercado imobiliário, bem como tem sido apontada, pelos poderes públicos, como solução para ampliação de receitas dos cofres públicos, diminuir a crise fiscal e a perda de arrecadação no estado.

Nas gestões públicas de José Serra – Gilberto Kassab (2004-2006) e de Gilberto Kassab (2006-2008 e 2008-2012) o tema da gestão das áreas públicas foi palco de grandes questionamentos. Durante a gestão Serra-Kassab foi criada a Comissão Municipal do Patrimônio Imobiliário (CMPT), em 2005 (Decreto n. 45.952/05). Esta comissão tinha como proposta ser responsável pela elaboração do Plano Diretor de Gestão de Áreas Públicas. Entretanto, o Plano Diretor de Gestão das Áreas Públicas não foi elaborado, o qual deveria, entre outros, estabelecer as necessidades de aquisição de novas áreas públicas para equipamentos, considerando características, dimensões e localização. Fato contraditório tendo em vista a prática da gestão Kassab de venda das áreas públicas de praças (NUNES, 2011) e até mesmo do governo estadual de vendas de áreas públicas como áreas florestais (REIS, 2017). Esta prática beneficia as empresas que atuam no mercado imobiliário, que estão interessadas em adquirir terrenos altamente valorizados (RIBEIRO, 2016; TOLEDO, 2016).

Em 2014, na Gestão Haddad (2013-2016), a CMPT foi transferida para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, conforme decreto n. 54.888. Neste momento, a CMPT passou a ter como objetivo o de apresentar propostas sobre a utilização ou

modalidades de uso das áreas públicas pertencentes ao município, bem como sobre aquelas que vierem a ser incorporadas ao patrimônio municipal, inclusive as remanescentes de desapropriação. Nesta mudança, o Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário (DGPI) ficou responsável pela reestruturação e organização do acervo de áreas públicas, tendo em vista as sobreposições dos acervos, de modo a criar condições para a elaboração de um Plano de Gestão das Áreas Públicas, previsto no art. 307 do Plano Diretor Estratégico (Lei 16.050/2014).

Art. 307. A Prefeitura elaborará o plano de gestão das áreas públicas observando os objetivos e diretrizes previstas nos arts. 303 e 304 desta lei, sem prejuízo das possibilidades de alienação, permuta ou alienação de bens imóveis, quando os programas, ações e investimentos previstos não vincularem diretamente determinado imóvel.

Parágrafo único. O plano de gestão das áreas públicas deverá conter, no mínimo:

- I – elaboração de diagnóstico e situação atual das áreas públicas do Município;
- II – definição das estratégias de gestão da informação sobre áreas públicas;
- III – estratégias e critérios de aproveitamento do patrimônio existente, ponderando as alternativas apontadas no “caput”;
- IV – critérios para aquisição e destinação de novas áreas, a partir de informações sobre demandas existentes e projetadas;
- V – propostas para o aproveitamento de remanescentes de imóveis desapropriados;
- VI – critérios para alienação de remanescentes de imóveis desapropriados quando estes não forem objeto de interesse público;
- VII – condições e os parâmetros para uso das áreas e espaços públicos por atividades, equipamentos, infraestrutura, mobiliário e outros elementos subordinados à melhoria da qualidade da paisagem urbana, ao interesse público, às funções sociais da cidade e às diretrizes deste Plano Diretor Estratégico;
- VIII – análise e alinhamento com as legislações pertinentes;
- IX – desenvolvimento de instrumentos alternativos à desapropriação como forma de aquisição de bens;
- X – desenvolvimento de sistema de monitoramento das áreas públicas contendo dados atualizados sobre sua utilização (Prefeitura Municipal de São Paulo, 2014).

Apesar da nova incorporação do Plano de Gestão de Áreas pública no Plano Diretor Estratégico de São Paulo, em 2014, este não foi elaborado. A lacuna de planejamento, controle e gestão de áreas públicas é imensa e a prática fica à mercê de interesses privados e ações públicas que favorecem o mercado.

DENÚNCIA DE CESSÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

Em 2000, denúncias publicadas na imprensa escrita apontavam elevadas irregularidades da destinação de áreas públicas no município de São Paulo. Essas denúncias davam conta da inexistência ou do não cumprimento das condições de concessão de uso de áreas para restaurantes, fábricas, lojas, clubes de futebol e

associações sem fins lucrativos, entre outros. As denúncias apresentadas apontaram que grande parte das propriedades públicas não possuía destinação social. Elas possuíam destinação para uso privado. Tal fato engendrou uma averiguação minuciosa das áreas públicas, na Câmara Municipal de Vereadores de São Paulo.

A partir do conteúdo das denúncias publicadas na imprensa, a Comissão Processante de Inquérito deliberou por reunir documentos relativos às concessões, inicialmente apontadas como irregulares, em um procedimento de instrução do processo, a fim de viabilizar a formação de convicção acerca da situação real e a legalmente prevista como ideal. Por ser de grande importância para a cidade, e, portanto, diretamente afeta à vida dos cidadãos paulistanos, a matéria começou a ser veiculada pela imprensa, a qual noticiava, inclusive, todas as providências que eram implementadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito. A partir da grande divulgação que alçou as atividades desta Comissão Parlamentar de Inquérito aos noticiários mais variados, alguns inclusive de âmbito nacional, os Membros da Comissão começaram a receber denúncias, muitas vezes sem identificação da origem ou autoria, em seus gabinetes, de inúmeras irregularidades (Câmara Municipal de São Paulo, 2001, p. 3).

Em 2001, uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) foi instaurada com o fim de investigar as diversas irregulares nas cessões de áreas públicas às entidades privadas. Esta investigou 141 cessões, apontando que a Prefeitura de São Paulo havia acumulado um prejuízo de R\$ 600 milhões. Algumas cessões foram, há tempos, cedidas pela Prefeitura, como clubes esportivos e associações (MOREIRA, 2008). Outras cessões previram contrapartidas que não cumpridas e as que foram cumpridas as contrapartidas foram irrisórias. Frente às investigações da CPI o vereador Paulo Frange, em seu relatório, pediu a urgente cassação de algumas cessões, bem como a revisão das contrapartidas. Somente com a negociação de novas contrapartidas para concessões de 40 áreas públicas, entre elas as de clubes, associações e empresas, que na época do encerramento da CPI não eram cobradas, a Prefeitura poderia, na época, ganhar mais de R\$500 milhões/ano.

Em 2008, novas denúncias de cessão de áreas públicas apareceram novamente na mídia escrita, descrevendo mais uma vez as irregularidades da destinação de áreas públicas, com destinação claramente privada. Dentre algumas irregularidades destacam-se a alienação de imóvel para:

- Cyrela Portugal Empreendimentos Imobiliários – área na Avenida Jucelino Kubistchek s/n
 - Neste caso a cessão ocorreu sem a necessidade de prévia autorização legislativa e licitação, por preço não inferior a R\$557.027,52, em valores de junho de 2008.
- Círculo Militar de São Paulo – área situada na Rua Abílio Soares, com 31.005,20 m².
 - Neste caso foi permitido o uso a título precário e oneroso, mediante o estabelecimento de contrapartidas.
- Câmara de Comércio Árabe-Brasileira – área na Avenida Rangel Pestana, com Avenida Exterior e Rua 25 de Março, com 1796m².

- Neste caso foi outorgada a concessão administrativa de uso do imóvel municipal por quarenta e cinco anos, mediante contrapartidas.

Neste mesmo período ocorreu também a outorga de cessão administrativa de uso de imóveis municipais para o Sesc, Senac, Senai, os quais possuem contrapartida social. A Companhia de Habitação de São Paulo (Cohab) apresentou uma proposta de alienação de imóveis remanescentes de propriedade da companhia, que segunda ela não apresenta viabilidade para a implementação de empreendimentos habitacionais. No total foram propostas 17 áreas, com valor total de 11.212,37m². Apesar de aparentarem ser áreas pequenas nenhum questionamento foi feito com relação a incorporação destas áreas aos empreendimentos habitacionais existentes.

CONCLUSÃO

As denúncias de irregularidades de uso privado de áreas públicas são crescentes e o conhecimento desta apropriação é ainda muito baixo. A CPI de 2001 aprofundou algumas irregularidades. Passaram 16 anos e as irregularidades continuam e muitas outras surgem.

Nas investigações sobre as irregularidades verificou-se que o poder público tem favorecido número considerável de irregularidades, isto é de permissão de uso privado de áreas públicas, as quais se localizam em áreas extremamente valorizadas e de grande infraestrutura urbana. A prática de criação de decretos para vendas de áreas públicas, sejam elas pelo poder municipal ou estadual, são exemplos concretos da ação pública em favor do mercado.

Desde 2000 existem propostas de criação de planos de controle e gestão de áreas públicas, mas até hoje ainda em propostas. Urge a criação e aplicação efetiva do planejamento, controle e gestão de áreas públicas para fins sociais e públicos. Os institutos e instrumentos não devem se efetivar para a prática corrente.

A criação de instrumentos e órgãos de gestão do uso do solo não podem estar fora do quadro de política fundiária do município, sejam elas nos âmbitos federal, estadual e municipal. A criação do órgão de gestão das áreas públicas deve estar atrelada a um departamento de política fundiária, que rege o cadastro geral de áreas públicas e estipula de maneira participativa o plano de destinação das áreas públicas condizentes com as necessidades do município, bem como a regulação e fiscalização das cessões de uso.

Apropriação indevida e Negação de controle e gestão das áreas públicas compõe mais uma face real do "nó da terra".

BIBLIOGRAFIA

ARANTES, Ofília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia T. *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensus*. São Paulo: Vozes, 2000. 192p.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. *A luta pela terra urbana*. In: *REFORMA urbana e gestão democrática*, Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BATTAGLIA, Luísa. *Cadastrros e registros fundiários: a institucionalização do descontrole sobre o espaço no Brasil*. Tese (Doutorado)–Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

Câmara Municipal de São Paulo. Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar denúncias de irregularidades na cessão de áreas públicas a entidades privadas – RDP-08-0005/2001. Disponível em: http://www1.camara.sp.gov.br/central_de_arquivos/vereadores/cpi-ap.pdf. Acesso em: 4 jun. 2017.

COSTA, Emília Viotti da. *Política de Terras no Brasil e nos Estados Unidos*. In: DA MONARQUIA à República momentos decisivos. São Paulo: Brasiliense, 1987.

COMELI, Loriane. MP investiga cessão indevida de bens públicos em Florestópolis. *Folha de Londrina*, 16 mar. 2017. Disponível em: <http://www.folhadelondrina.com.br/politica/mp-investiga-cessao-indevida-de-benspublicos-em-florestopolis-972509.html>. Acesso em: 4 jun. 2017.

DI PITRO, Maria Sylvia Zanella. *Bens Públicos, Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 516-574.

DURAN, Sérgio. Áreas públicas: não sócio, que ganhou acesso ao Alto dos Pinheiros, não pode usar brinquedo de playground. Clube proíbe uso de equipamento. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 nov. 2001. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1611200120.htm>. Acesso em: 4 jun. 2017.

FERNANDES, Edésio (Dir.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

MEIRELLES. Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

MOREIRA, Tomás A. Áreas públicas: fontes de destinação social ou privada. Referências às novas políticas habitacionais brasileiras. *Revista Oculum Ensaios*, Campinas, p. 136-145, 2008.

NUNES, Fabiano. Kassab quer vender até praça na Mooca. Área verde é uma das 20 propriedades públicas que Prefeitura quer repassar à iniciativa privada. *O Estadão*, 8 jul. 2011. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,kassab-quer-vender-ate-praca-na-mooca-imp-,742135>. Acesso em: 5 jun. 2017.

PARRODE, Alexandre. Clube Jaó e Estado travam batalha na Justiça por 400 mil m² de área pública. *Jornal Opção*, Goiânia, 1 maio 2015. Disponível em: <http://www.jornalopcao.com.br/reportagens/clube-jao-e-estado-travam-batalha-najustica-por-400-mil-m%C2%B2-de-area-publica-34287>. Acesso em: 4 jun. 2017.

PENTEADO, Gilmar. CPI quer a retomada de 43 áreas públicas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23 ago. 2001.

PERGURER, Cristina. *Terra pública e uso privado: áreas reservadas no parcelamento do solo*. Estudo de caso para o município de Santo André. Dissertação (Mestrado)–Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

PORTO, Gustavo. TJ-SP libera projeto para venda de áreas públicas. *Exame*, São Paulo, 2 ago. 2015. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/brasil/tj-sp-liberaprojeto-para-venda-de-areas-publicas>. Acesso em: 4 jun. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Plano Diretor Estratégico – Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014*. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDESuplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf. Acesso em: 4 ago. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Decreto 51.820/10 – Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário (DGPI), de 27 de setembro de 2010*. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28092010D%2051820000. Acesso em: 4 jun. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Decreto n. 45.952 – Cria a Comissão do Patrimônio Imobiliário do Município de São Paulo – CMPT, de 3 de junho de 2005*. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=03062005D%20459520000. Acesso em: 4 jun. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Plano Diretor Estratégico – Lei n. 13.430, de 13 de setembro de 2002*. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/b9e06_Lei_N_13.430-02_PDE.pdf. Acesso em: 4 jun. 2017.

RIBEIRO, Bruno. Site do governo de São Paulo reúne imóveis públicos à venda. *Exame*. São Paulo, 8 out. 2016. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/site-do-governo-de-sao-paulo-reune-imoveispublicos-a-venda>. Acesso em: 5 jun. 2017.

REIS, Vivian. *Governo de SP disponibiliza 34 áreas florestais para venda e concessão*. G1, São Paulo, 21 jan. 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/saopaulo/noticia/governo-de-sp-disponibiliza-34-areas-florestais-para-venda-econcessao.ghtml>. Acesso em: 5 jun. 2017.

ROLNIK, Raquel. Concessão de espaços públicos para fins comerciais: esse debate precisa ser feito. *Blog da Raquel Rolnik*. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2011/09/20/concessao-de-espacos-publicos-parafins-comerciais-esse-debate-precisa-ser-feito>. Acesso em: 4 jun. 2017.

SOUZA, Celina. “Estado da Arte” da Área de Políticas Públicas: Conceitos e Principais Tipologias. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 27, Caxambu, 2003.

TOLEDO, Marcelo. *Alckmin quer vender 79 imóveis do Estado de SP para equilibrar contas*. *Folha de São Paulo*, 20 abr. 2016. Disponível em: <http://www.diretodaciencia.com/2017/01/19/sem-lei-governo-de-sp-faz-chamamento-para-venda-de-34-areas-florestais/>. Acesso em: 4 jun. 2017.

TUFFANI, Maurício. Sem lei, governo de SP faz chamamento para venda de 34 áreas florestais. *Direito da Ciência. Análise, Opinião e Jornalismo Investigativo*, 19 jan. 2017. Disponível em: <http://www.diretodaciencia.com/2017/01/19/sem-lei-governode-sp-faz-chamamento-para-venda-de-34-areas-florestais>. Acesso em: 4 jun. 2017.

VEIGA, Edilson; COSTA, Nataly; BURGARELLI, Rodrigo. Áreas públicas em São Paulo abertas são gradeadas. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 8 ago. 2012. Disponível em: <http://atarde.uol.com.br/brasil/noticias/1458961-areas-publicas-em-saopaulo-abertas-sao-gradeadas>. Acesso em: 4 jun. 2017.

YANN, Natália. Áreas públicas sem autorização de uso somam mais de 2 mil. Falta de controle da prefeitura provoca ocupação irregular. *Correio do Estado*, Campo Grande, 23 maio 2017. Disponível em: <http://www.correiodoestado.com.br/cidades/campo-grande/areas-publicas-semautorizacao-de-uso-somam-mais-de-2-mil/304430>. Acesso em: 4 jun. 2017.

Barbara Puccinelli Perrone ¹
Lauro Luiz Francisco Filho ²

INTRODUÇÃO

Cada vez mais a sociedade se vê indignada com a situação política nacional. Tal política se mostra cercada de interesses e a maioria dos munícipes se dizem insatisfeitos com seus representantes e gestores. Conclusões empíricas de senso comum consideram os cargos ocupados bem como tomada de decisões em ações municipais por parte do poder público, como planejadas em prol do interesse particular de alguns políticos.

Por isso se faz necessário elaborar pesquisas sobre o processo de gestão política praticada nos municípios, a fim de verificar e comprovar tais impressões, aproveitando ainda para propiciar maneiras de mensurar tais ações através de indicadores que embasem um grau comparativo, o qual poderá classificar municípios e mandatos políticos, bem como gestores e partidos, mensurando algo até então não abordado.

Portanto, o objetivo da pesquisa é verificar a existência de hegemonia partidária ou familiar, que pode ser entendida como a cultura da continuidade da herança política nacional herdada pelo Brasil desde os tempos da colonização.

O ganho com esses resultados será de proporção nacional, ao considerar que na escala dos entes federativos, os municípios são base de toda estrutura política do Brasil.

Entende-se como premissa, segundo Corrêa (1989), que em municípios com número maior de habitantes, existe também maior dificuldade de identificar os cinco agentes sociais que compõem o espaço urbano – proprietários dos meios de produção, proprietários latifundiários, promotores imobiliários, grupos sociais excluídos e o Estado, o que inclui a percepção deste último enquanto agente dominante.

No entanto, em municípios com menor número de habitantes, tais agentes se mostram mais definidos, atuantes e identificáveis na sociedade. Isso também se dá ao fato de que, decorrente do porte desses municípios, ainda não apresentam características totalmente industriais, recebem migração menos expressiva, oferecem maior chance de ainda resguardar suas tradições familiares e apresentam menor número de representantes políticos, o que, conseqüentemente, atrai menos partidos, permitindo assim a identificação dos grupos dominantes atuantes na política, bem como a existência de uma hegemonia.

Pensando nessas condicionantes, o universo considerado para realização da presente pesquisa se faz sobre os municípios de até 50.000 habitantes, enquadrados na

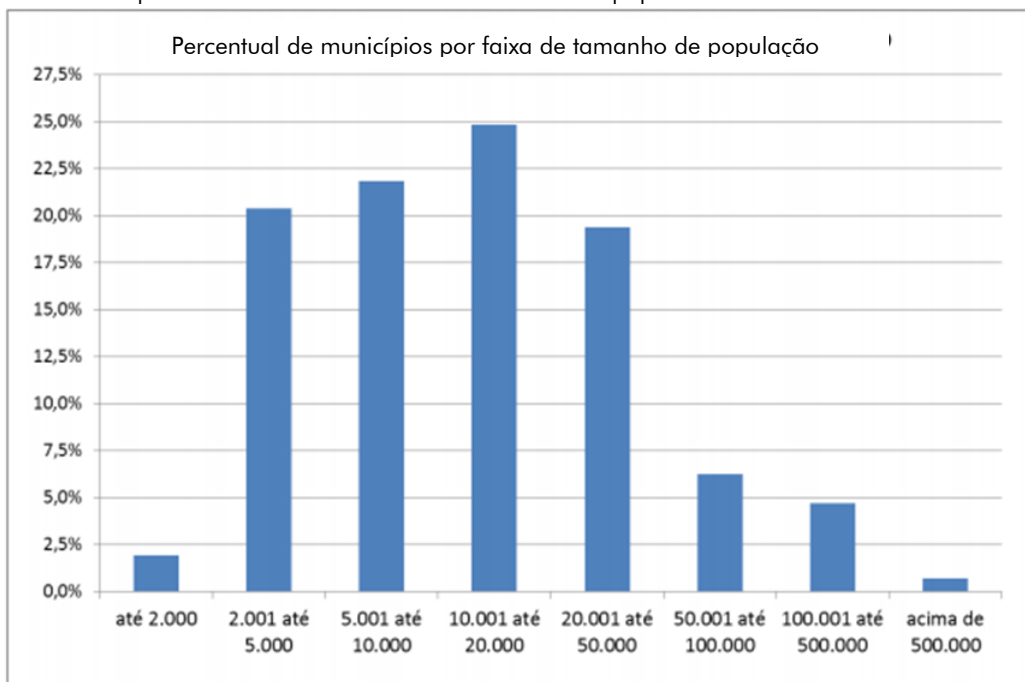
1 Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Tecnologia e Cidade, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Contato: barbarapperrone@outlook.com.

2 Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Tecnologia e Cidade, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Contato: laurofilho@gmail.com.

definição, ainda que continuamente discutida na literatura, como municípios de pequeno porte. A porcentagem de municípios considerados de pequeno porte, no Brasil, gira em torno de 84% (IBGE), perfazendo, portanto, a maioria dentre os 5.570 existentes no Brasil.

Na Região Metropolitana de Campinas – RMC, temos que 30% dos municípios se encaixam na classificação indicada acima. Os outros 70% dos municípios, variam entre 50.001, 100.000 e acima de 1.000.000 de habitantes, sendo o último referente à cidade de Campinas.

Gráfico 1
% de municípios brasileiros em cada uma das oito faixas populacionais



Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas – DPE, Coordenação de População e Indicadores Sociais – Copis.

Considerando, portanto, que um terço dos municípios que compõem a RMC integra a porcentagem nacional de 84% pertencentes à mesma classificação, a pesquisa em questão se volta para a análise à gestão desses municípios.

Conforme mostra a Tabela 1, o grupo de seis cidades da RMC que se encaixam no perfil-recorte pesquisado é: Arthur Nogueira, Pedreira, Santo Antônio de Posse, Engenheiro Coelho, Morungaba e Holambra.

Tabela 1
Municípios da RMC analisados

MUNICÍPIO	INDICADOR	1992	1996	2000	2004	2008	2012
ARTUR NOGUEIRA	EVOLUÇÃO POPULACIONAL	19.922	25.966	33.124	40.218	42.567	45.847
PEDREIRA		28.255	31.764	35.219	38.937	40.269	42.516
SANTO ANTONIO DE POSSE		14.505	14.831	18.124	20.113	20.973	21.032
ENGENHEIRO COELHO		6.711	8.161	10.033	11.845	13.914	16.580
MORUNGABA		8.342	9.597	9.911	10.784	12.999	12.050
HOLAMBRA		5.597	6.598	7.211	8.128	9.951	11.917

Fonte: IBGE. Elaborado pela autora.

METODOLOGIA

Já com o grupo-recorte e universo definido, procurou-se determinar um recorte temporal a ser trabalhado.

Por isso, retomando a Constituição de 1988, a qual passa a reconhecer de fato o município como ente federativo, além de permitir maior autonomia municipal e reconhecer a ocupação ao cargo de prefeito como resultado de eleições totais, o levantamento dos dados apontados no presente estudo, tem seu início a partir dessa lei. No entanto, foram adotados os últimos anos referentes aos mandatos analisados para a coleta de dados.

Apesar de esse artigo apresentar apenas resultados parciais de uma pesquisa ainda em andamento, a adoção do último ano de cada gestão se faz pertinente para padronizar a coleta de dados, a fim de gerar indicadores mensuráveis e comuns a todos os municípios, que irão traduzir ações e, portanto, impactos de cada gestão.

Portanto, os anos determinados foram os seguintes: 1992; 1996; 2000; 2004; 2008; 2012. Dessa forma, é maximizada a possibilidade de colher dados que estejam retratando, de fato, as ações correspondentes aos respectivos mandatos. Pois, se os dados colhidos fossem obtidos sempre no início de cada gestão (1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009) eles iriam corresponder ao mandato anterior, não podendo ser relacionado com o gestor eleito naquele momento. Ainda, sendo os anos de 2016 e 2017 como os de realização da pesquisa, os dados do mandato de 2013-2016 serão descartados por não estarem ainda totalmente contabilizados nas bases de pesquisa adotadas. Contudo, para execução do presente estudo, o qual considera apenas o viés político, as tabelas partidárias e familiares apresentam tais dados.

Vale ressaltar que esta pesquisa não apresenta impressões tendenciosas a partidos ou políticos em nenhuma de suas categorias e divisões. Buscou-se colher, quantificar e analisar os dados de maneira imparcial, como forma de não influenciar na análise dos dados e conclusões do estudo.

Ainda, entende-se que a temática aqui abordada se mostra assunto de interesse comum, interdisciplinar e servindo aos pesquisadores, políticos, civis e planejadores, pois visa compreender a formação dos municípios como um todo. Aborda, inclusive, a formação antropológica da sociedade.

Sendo assim, foi entendida a necessidade de estudar e compreender a formação e gestão desse grupo de municípios que perfaz quase todo o território nacional.

AUTONOMIA MUNICIPAL

Compreender a autonomia municipal pressupõe o estudo do processo de descentralização do exercício do poder estatal, que tem seu marco principal na Constituição de 1988, a qual propôs a reaproximação da política com a vida cotidiana, envolvendo a redistribuição do poder, através de recursos e deveres da União para os Estados e municípios. Tal mudança acarretou no reconhecimento do município como ente federativo.

Com isso, percebeu-se uma possibilidade de conquistar tal autonomia, antes monopolizada por Brasília, resultando assim num boom de criação de municípios, sobretudo os de pequeno porte.

... de 1984 a 1987, foram instalados (a instalação corresponde ao início de funcionamento efetivo do município, o que se dá com a eleição do primeiro prefeito. Obviamente, o ato de instalar pressupõe o ato anterior de criar o município) 1.405 municípios no país, sendo as regiões Sul e Nordeste aquelas com maior contribuição absoluta ao processo. Dado que, em 1984, existiam 4.102 municípios no Brasil, conclui-se que, nos 13 anos que vão de 1984 a 1997, o número total de municípios no país aumentou em 34,3%. [...] Deveria ser lembrado, a esta altura, que praticamente não houve criação de municípios nos vinte anos anteriores a 1984 (GOMES; DOWELL, 2000, p.9).

Segundo Miranda (2009), com o objetivo de minimizar as atividades do Estado central, os constituintes de 88 trabalharam a Constituição em dois caminhos: a) atender às demandas dos movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos, em um momento de transição política marcada pela abertura democrática e b) comprometer-se com os Estados e Municípios ao garantir aos mesmos a descentralização dos recursos providos dos tributos, significando um aumento substancial de suas receitas.

Foi assegurada, portanto, através da Constituição, uma partilha de poder no qual o município se insere, resultando então em sua autonomia.

Assim, o município passa a ter potencialmente (e teoricamente) as soluções para as questões locais e aproxima o cidadão da vida política. Porém, ao mesmo tempo em que ele está apto a responder às demandas de sua população, também tende a sofrer as pressões mais diretamente, de tal forma que a autonomia municipal começa a apresentar um conflito entre as obrigações constitucionais e a real capacidade de sua atuação.

A atuação do governo municipal é o resultado da composição da aliança necessária à instituição desse governo. Portanto, o estudo da autonomia municipal significa a capacidade do município em interferir em seus próprios rumos, como também em favor de quem o faz.

A HEGEMONIA DO PODER LOCAL

Considerando as idas e vindas do processo de reconhecimento do município brasileiro enquanto ente federativo, desde o período colonial até a então Constituição de 1988, tem-se um longo período de oscilações de decisões políticas e de autonomia concedida e/ou limitada. Com todo esse processo, pode-se dizer que desde o Brasil Colonial, através da Corte Portuguesa, a qual comandava os portugueses enviados ao hemisfério sul, e estes, por sua vez dominavam os nativos, existiu a predominância de um grupo dominante sobre um grupo dominado. Ou seja, a realidade atual da sociedade brasileira não pode ser considerada novidade, mas sim, a reprodução de modelos seguidos há muito tempo.

Sendo assim, em todos os períodos históricos, existiu uma influência que vinha desde o colonizador, o qual distribuía ordens ao conterrâneo então enraizado na colônia e estes dominavam os demais.

Segundo Silva (2009), na literatura que discorre sobre o tema, é possível encontrar duas grandes linhas de abordagem: a primeira, chamada de Teoria das Elites, e a segunda, com a ideia de Classe Politicamente Dominante.

O que pode ser constatado é que em ambas as vertentes são reconhecidas a existência de dois grandes grupos no cenário político das sociedades, sendo um o dominante e outro o dominado. Ou ainda, conforme explana Gaetano Mosca:

Em todas as sociedades – desde as parcaamente desenvolvidas, que mal atingiram os primórdios da civilização, até as mais avançadas e poderosas – aparecem duas classes de pessoas: uma classe que dirige e outra que é dirigida (MOSCA, 1966, p. 51).

Ainda segundo Mosca (1966), o grupo que domina, por ser em menor número, consegue uma organização melhor e por isso controla a outra.

Portanto, ao trazer para a realidade dos municípios aqui estudados, tal pensamento funciona da mesma maneira: cidades menores, menos coligações político-partidárias e, portanto, melhor e mais fácil articulação das existentes. Também contam com apoio tramitado sob a pressão dos dominados, que exigem compensações como troca de favores com a classe dirigente para que estas se mantenham no poder.

Essa mesma classe dirigente apresenta uma herança moral transformando um grupo ou família em influência direta sobre o território que habita. Ainda, em muitas vezes, essas famílias detentoras de uma moral elevada e dominância de status perante as demais, também é detentora de poder econômico superior, herdado de seus antecessores, criando dessa forma, um ciclo de poder, seja econômico, intelectual ou político.

O espaço para surgimento de outros grupos acaba sendo praticamente inexistente quando não demonstrado contrapartida favorável ao já dominante grupo.

Riqueza, família ou contatos sociais também ajudam em muitas outras ocasiões a conseguir o rótulo de elite em geral, ou da elite governante em particular, para pessoas que de outra maneira não poderiam ter acesso sobre eles (PARETO, 1966, p. 74).

Quanto ao fator “moral”, para Ferreira Filho (2001), a corrupção depende do padrão desse fator, do indivíduo e das coletividades distintas. Assim, pressupõe-se uma correlação entre nível geral de moralidade da população e dos políticos.

A partir daí, pode ser compreendido o porquê de o controle da corrupção não ser efetivo de fato. A questão é que a corrupção, por assim dizer, transcende o limite de aplicar ou não lei específica para inibir, controlar ou evitar que a mesma aconteça.

Portanto, a criação de leis que estreitem ou dificultem a ocorrência desse fenômeno, de nada adiantará se aquele que a propõe não possui consciência moral para aplicá-la, independente de quem sofrerá suas consequências. Isso porque, como já percebido em outros âmbitos, muitas leis são criadas na sociedade brasileira, porém poucas são aplicadas.

Analisando Mosca e Pareto, é provável que exista sim a circulação e alternância dos governantes. Contudo, todos pertencem a uma mesma classe moral, a elite. E, se a elite continua reeleita, os interesses reeleitos também pertencem a este grupo, ou seja, o

povo nunca estará representado, resultando cada vez mais na então segregação social, refletida no espaço das cidades.

Segundo Rezende (2011), os municípios de pequeno porte ainda reproduzem características de gestão patrimonialista apesar das inúmeras reformas administrativas ocorridas nos governos estaduais e federal, se fazendo perpetuar o nepotismo, personalismo, clientelismo e troca de favores.

Dias e Santos (2012) também partem da mesma afirmativa dizendo que quanto à administração das pequenas cidades, esta não rompeu com as práticas patrimonialistas e ainda adicionam que a mesma é entendida pelos agentes políticos como uma extensão familiar, como se o bem público pertencesse aos bens familiares particulares.

Para tal, citam Sanches (1995) e Holanda (2004), com suas também afirmações quanto ao homem brasileiro ou “homem cordial”. Nesse sentido, é uma forma de indistinção entre o ambiente público e privado, administrando então a cidade como este administra sua família.

Os concursos arranjados, a doação de material de construção, o aviamento constante de receitas médicas, a doação de combustível para parte da população, o pagamento de viagens a pessoas mais carentes, o emprego fácil e o nepotismo são práticas que não dependem do partido que está no poder, nem da “ideologia” reinante no momento. Depende, sim, de uma prática patrimonialista herdada de um modo, de um estilo, de uma herança ibérica ainda arraigada, em que o controle social sobre o poder público ainda é pífio (DIAS; SANTOS, 2012, p. 88).

Dessa forma, considerando tal afirmação, é possível corroborar os dados quanto à continuidade de famílias ou partidos frente ao poder local em municípios de pequeno porte. O simples fato de os nomes das famílias influentes estarem presentes na fala cotidiana dos munícipes, através de referências na denominação das ruas, avenidas principais, parques, bairros, monumentos e da própria cidade, todas elas formam a elite apontada por Mosca e Pareto.

Existe, portanto, a possibilidade de uma única família, grupo ou partido político desempenhar o papel do gestor local de maneira continuada, conforme os estudos recorrentes ao tema. E, obviamente isso impacta de alguma maneira na própria gestão e desenvolvimento do município.

LEVANTAMENTO A ANÁLISE DE DADOS

Análise político-familiar

Ainda que alguns dados constem como não obtidos, é possível, através daqueles que já foram levantados, chegar a um resultado parcial que corrobora com a hipótese discutida ao longo do texto.

As tabelas e gráficos, resultados das análises municipais, foram condensados de forma a facilitar a leitura e identificar, por parte do leitor, a alternância entre as gestões municipais e também, em alguns casos, intermunicipais. Ou seja, famílias eleitas em mais de um município.

Na Tabela 2, abaixo, é possível encontrar o nome dos prefeitos eleitos nos mandatos que constam a partir do marco aqui adotado, a Constituição de 1988.

Tabela 2

Prefeitos e vice-prefeitos eleitos

MUNICÍPIO	INDICADOR/ANO	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013	2017
ARTUR NOGUEIRA	PREFEITO	Ederaldo Rossetti	Claudio Alves Menezes	Nelson Stein	Luiz Faveri	Marcelo Capelini	Marcelo Capelini	Celso Capato	Ivan Cleber Vicensotti
	VICE-PREFEITO	Ademir Favero	Joaquim Francisco de Santana Filho	Luiz Faveri	Fátima Ap. de Oliveira	Claudinei Fernando de Sá	Rodolfo Simões Coelho	Jose do Carmo Pissi	Maria Jose Pereira do Amaral Hunglaub
PEDREIRA	PREFEITO	Higino Amadeu Bellix	Hamilton Bernardes Jr.	Antonio Ganzarolli Filho	Jose Carlos Lena	Hamilton Bernardes Jr.	Hamilton Bernardes Jr.	Carlos Evandro Pollo	Hamilton Bernardes Jr.
	VICE-PREFEITO	Antonio Ganzarolli Filho	Antonio Luis Pedroso	Maria Elisa Vicente Pintor	Sérgio Ferrari Rossi	Antonio Ganzarolli Filho	Antonio Ganzarolli Filho	Andre Roberto Caviochia	Fabio Vinicius Polidoro
SANTO ANTONIO DE POSSE	PREFEITO	Valdemar Vicençotti	Adalberto Bergo	Assad Nacle Baracat	Antonio de Pádua Ferreira e Silva	Norberto de Olivério Jr.	Norberto de Olivério Jr.	Maurício Dimas Comisso	Norberto de Olivério Jr.
	VICE-PREFEITO	DADO NÃO OBTIDO	DADO NÃO OBTIDO	DADO NÃO OBTIDO	Antonio Natal Recco	Antonio Natal Recco	Antonio Natal Recco	Gildo Gardinalli	Dinora Santos da Cunha
ENGENHEIRO COELHO*	PREFEITO	NÃO CONSTA	Mariano A. Franco de Oliveira	José Otavio Scholl	José Otavio Scholl	Mariano A. Franco de Oliveira	Rosimeire M. Guidotti Scholl	Pedro Franco	Pedro Franco
	VICE-PREFEITO	NÃO CONSTA	Jose Otavio Scholl	José Henrique Fagundes de Gouvea	José Henrique Fagundes de Gouvea	José F. Ribeiro Mendes	Jose Henrique Fagundes de Gouvea	José Fernandes da Cruz	Francisco Simão Ribeiro Mendes
MORUNGABA	PREFEITO	Moacyr Tobias	Maria Cecília Pretti Rossi	Lucio Roque Flaibam	Maria Cecília Pretti Rossi	Luvaldo Andre Flaibam	Jose Roberto Zen	Jose Roberto Zen	Marco A. de Oliveira
	VICE-PREFEITO	Osvaldo Moraes	Onofre da Costa	Angelina Frare Tobias	Onofre da Costa	Jose Roberto Zen	Marco A. de Oliveira	Claudia Pretti Rossi Pinto	Luis Fernando Miguel
HOLAMBRA*	PREFEITO	NÃO CONSTA	Celso Capato	Antonio Marino Brandão de Almeida	Celso Capato	Celso Capato	Margareth Rose de Oliveira Groot	Fernando Fiori de Godoy	Fernando Fiori de Godoy
	VICE-PREFEITO	NÃO CONSTA	Petrus Bartholomeus Weel	Antonio de Souza	Jose Benedito de Souza	Jose Benedito de Souza	Edilson Itamar Picão	Najara Regitano Hendriks	Fernando Capato

Fonte: TRE/Seade/TSE. Elaborado pela autora.

Através da tabela acima, é possível verificar que em todos os seis municípios analisados existem pelo menos dois grupos familiares que se repetem. Já em Morungaba, encontra-se o número mais elevado verificado, cinco grupos. Algumas famílias são reeleitas apenas uma vez, já outras, aparecem quatro vezes, ou seja, em metade dos mandatos analisados.

Os campos “NÃO CONSTA”, verificados na tabela, são consequência do ano em que foram emancipados os municípios de Engenheiro Coelho e Holambra. Por conta de terem sua emancipação ocorrida no ano de 1991, três anos após a Constituição de 1988, suas primeiras eleições reconhecidas já com a nova determinação da lei, datam de 1992, ou seja, os mandatos passam a correr de 1993 em diante.

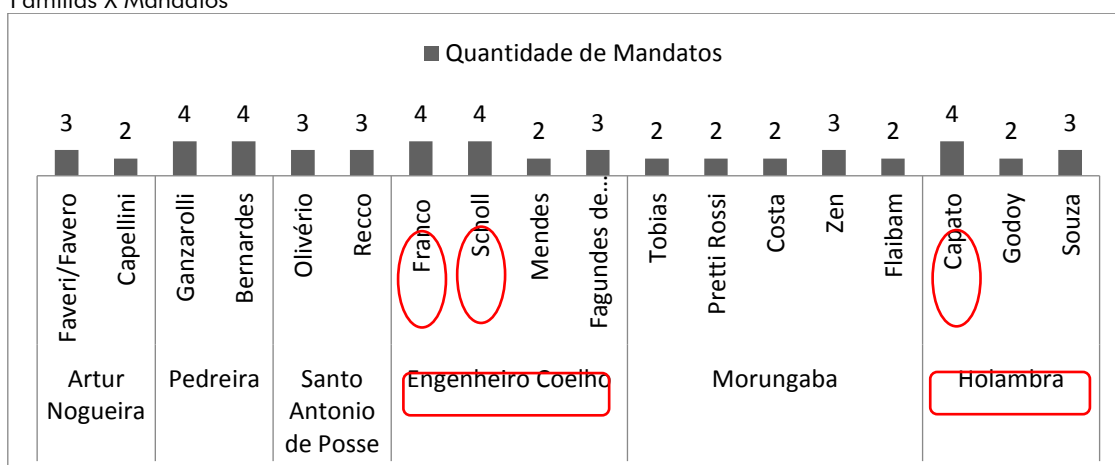
Já os campos com “DADO NÃO OBTIDO”, são dados que, conforme já mencionado, seguem em levantamento. Portanto, os dados que seguem abaixo, no Gráfico 2, deverão sofrer alterações futuras quando os dados não obtidos forem incorporados na tabela.

No Gráfico 2, foram contabilizadas apenas as famílias reeleitas, sendo descartadas as demais.

Ainda que o número máximo reconhecido de uma mesma família a frente do poder local tenha sido quatro, e considerando as particularidades apontadas acima quanto ao ano de emancipação tanto de Engenheiro Coelho quanto de Holambra, ao transformar esse número em porcentagem, as famílias Franco, Scholl e Capato,

ocuparam em 56% do período analisado, os principais cargos políticos dos respectivos municípios.

Gráfico 2
Famílias X Mandatos



Fonte: TRE/Seade/TSE. Elaborado pela autora.

Já em Pedreira, outra cidade onde o número quatro aparece, considera-se que as famílias Ganzarolli e Bernardes ocuparam em 50% das vezes o cargo de gestor local.

Considerando o total de 32 anos de gestão pública, divididos em oito mandatos, os resultados implicam dizer que algumas famílias estiveram a frente dos municípios em 16 anos.

Outro dado importante de ser verificado é novamente quanto à família Capato. No gráfico 2 ela soma quatro mandatos no município de Holambra. Contudo, ao relacionarmos esses dados com a Tabela 2, é possível verificar que em Artur Nogueira, ela também se fez presente. Porém, como não houve reeleição, esse dado não contabilizou no gráfico elaborado. Ainda, além de ser a mesma família, o candidato eleito era o mesmo. E, quando não, tratou-se de o Fernando Capato ser filho do Celso Capato.

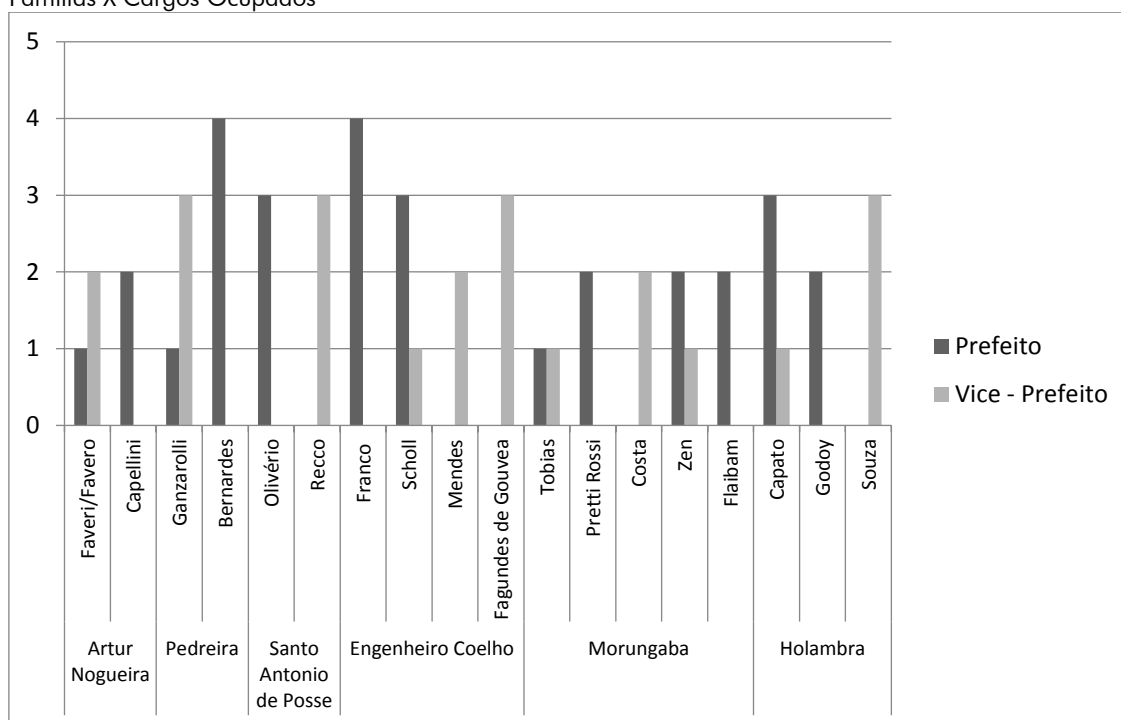
Morungaba aparece como o município em que mais houve alternância de grupos frente ao poder público. Abaixo, no Gráfico 3, é possível verificar como esses cargos foram ocupados.

Através do gráfico, é possível verificar que algumas famílias ocuparam ou apenas o cargo de prefeito ou apenas cargo de vice. Porém, atuando em conjunto, ambos repetiram a dupla candidatura em outras vezes. No entanto, outras famílias ocuparam ambos os cargos em determinados momentos. O fato de ocupar ora um ora outro cargo pode significar também a existência de uma hegemonia partilhada.

Dos seis municípios, apenas Artur Nogueira não apresentou tais características. No entanto, no município de Pedreira, a família Bernardes, eleita quatro vezes para o cargo de prefeito, teve a família Ganzarolli durante dois mandatos como sua vice.

Já em Santo Antônio de Posse, ambas as famílias Olivério e Recco foram as únicas reeleitas dentre as demais. No entanto, nas três vezes de ocupação dos cargos, a família Olivério foi eleita para o cargo de prefeito e a Recco como sua vice.

Gráfico 3
Famílias X Cargos Ocupados



Fonte: TRE/Seade/TSE. Elaborado pela autora.

Em Engenheiro Coelho, nas três vezes em que a família Scholl ocupou o cargo de prefeito, a família Fagundes Gouvêa foi eleita como vice. Ainda, no mesmo município, a família Franco esteve à frente da Prefeitura quatro vezes e, em duas dessas vezes, teve a família Mendes como sua vice.

Em Morungaba, a família Pretti Rossi esteve no poder durante três vezes. E, em duas dessas vezes teve a família Costa atuando em conjunto.

Por fim, em Holambra, a família mais vezes eleita – Capato, atuou três vezes com a família Souza, estando esta sempre na posição de vice-prefeito.

Ou seja, o cenário formado reafirma a colocação de Mosca (1966), conforme já apontado no texto. Essa alternância familiar caracteriza-se também como alternância de determinados grupos, ou seja, famílias que se assemelham quanto à moralidade, poder econômico e, portanto, interesses. Assim, coligações político-partidárias começam a apresentar outro contexto, ou seja, outras considerações para serem firmadas além das ideológicas, se é que estas ainda aparecem.

ANÁLISE POLÍTICO-PARTIDÁRIA

Consideradas as colocações realizadas anteriormente, se faz necessário analisar por meio de qual partido essas famílias dominantes foram eleitas. Assim, pode-se especular sobre qual ideologia essa gestão municipal está sendo regida. Ou ainda, se essa ideologia, de fato, está sendo considerada. Pois, conforme Dias e Santos (2012), o que está sendo visto nas gestões municipais é apenas o exercício do nepotismo, patrimonialismo e clientelismo, o que acaba por independender do partido eleito, bem como de sua ideologia.

Na Tabela 3, estão dispostos os partidos eleitos nos oito mandatos que estão sendo analisados. No entanto, esses dados são referentes apenas aos partidos dos prefeitos. A coluna referente aos partidos dos vice-prefeitos segue em construção e, por isso, mesmo tendo sido levantados os dados das últimas quatro gestões, estes não foram considerados para a análise aqui apontada.

Tabela 3
Partidos X Cargos Ocupados

MUNICÍPIO	1989		1993		1997		2001		2005		2009		2013		2017	
	PREFEITO	VICE	PREFEITO	VICE	PREFEITO	VICE	PREFEITO	VICE	PREFEITO	VICE	PREFEITO	VICE	PREFEITO	VICE	PREFEITO	VICE
ARTUR NOGUEIRA	PL		PMDB		PSDB		PTB		PT		PT		PSD		PSDB	
PEDREIRA	PDC		PMDB		PMDB		PFL		PSB		PSB		PT		PSB	
SANTO ANTONIO DE POSSE	PMDB		PTR		PPB		PMDB		PPS		PPS		PRB		PSD	
ENGENHEIRO COELHO	NÃO CONSTA		PMDB		PMDB		PSDB		PMDB		PSDB		PMDB		PMDB	
MORUNGABA	PFL		PTB		PSD		PP		PTB		PV		PV		PSD	
HOLAMBRA	NÃO CONSTA		PSD		PSDB		PFL		PFL		PPS		PTB		PTB	

Fonte: TSE/DivulgaCand. Elaborado pela autora.

Mais uma vez, os campos descritos como “NÃO CONSTA”, verificados na tabela, são decorrentes do ano em que foram emancipados os municípios de Engenheiro Coelho e Holambra, que se fez posterior às eleições de 1988.

Pelas cores utilizadas, é possível identificar os partidos eleitos e em quais momentos se repetem, seja na gestão de um município ou relacionado aos demais. Ainda, o Gráfico 4 retrata melhor a situação verificada, considerando apenas os partidos reeleitos, sendo descartados os demais.

Verifica-se, portanto que a média de partidos reeleitos, diferente do gráfico das famílias, o qual demonstrou maior oscilação, ficou em duas vezes. Contudo, foi atingido um novo número: o PMDB esteve à frente do governo local, no município de Engenheiro Coelho, durante cinco vezes, ou seja, em mais de 70% das gestões desde a Constituição de 1988.

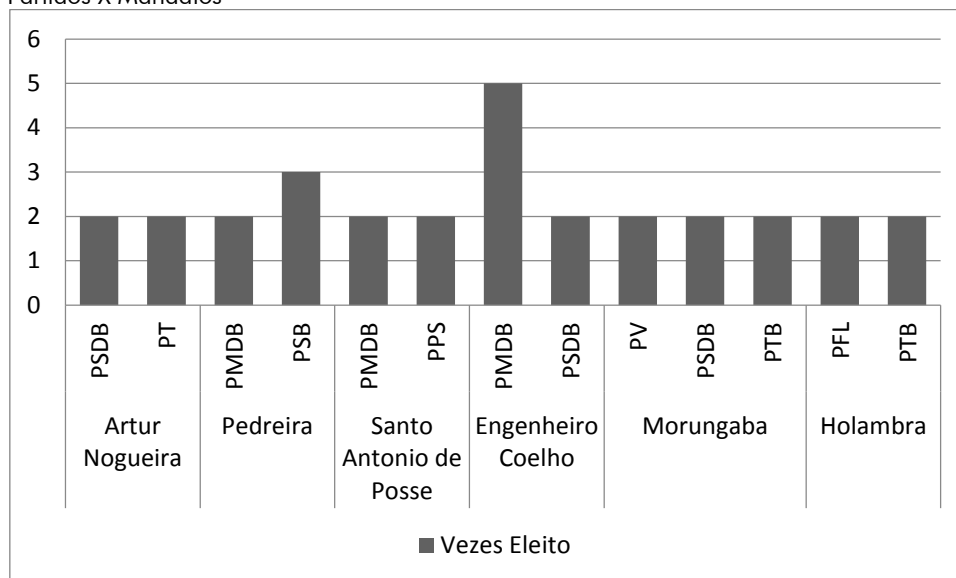
Ao comparar a Tabela 2 com a Tabela 3, o confronto entre famílias e partidos torna evidente a hipótese da perda de ideologia partidária, pois assim como será demonstrado, a quantidade de vezes que uma mesma família foi reeleita, não implica necessariamente que esta tenha permanecido representando o mesmo partido.

Em Santo Antonio de Posse, nos mandatos de 2005, 2009 a família Olivério foi eleita pelo partido PPS. Já em 2017, o mesmo gestor foi eleito pelo partido PSD. Já em Engenheiro Coelho, a família Scholl foi eleita para os mandatos de 1997, 2001 e 2009. Porém, na primeira eleição representava o PMDB e nas duas seguintes, o PSDB. Por último, em Holambra, a família Capato se elegeu primeiramente pelo partido PSD, alternando depois para o PFL. No entanto, analisando o quadro geral, quando o gestor Celso Capato foi eleito novamente em 2013, já no município de Artur Nogueira, o mesmo havia retornado ao PSD.

Observa-se, portanto, que muitas famílias, atreladas a figura do gestor, acabam se reelegendo, mas nem sempre se mantêm num mesmo partido. Isso gera um questionamento direto do porquê desse fato se mostrar tão recorrente. Ainda, corrobora para mais uma vez, serem colocados à prova os apontamentos quanto aos favorecimentos particulares e o interesse em manter os mesmos grupos no poder, independentemente do grupo ideológico aos quais pertencem. Um último gráfico indica quais

os partidos e quantas vezes estes foram eleitos no contexto geral de todos os municípios analisados.

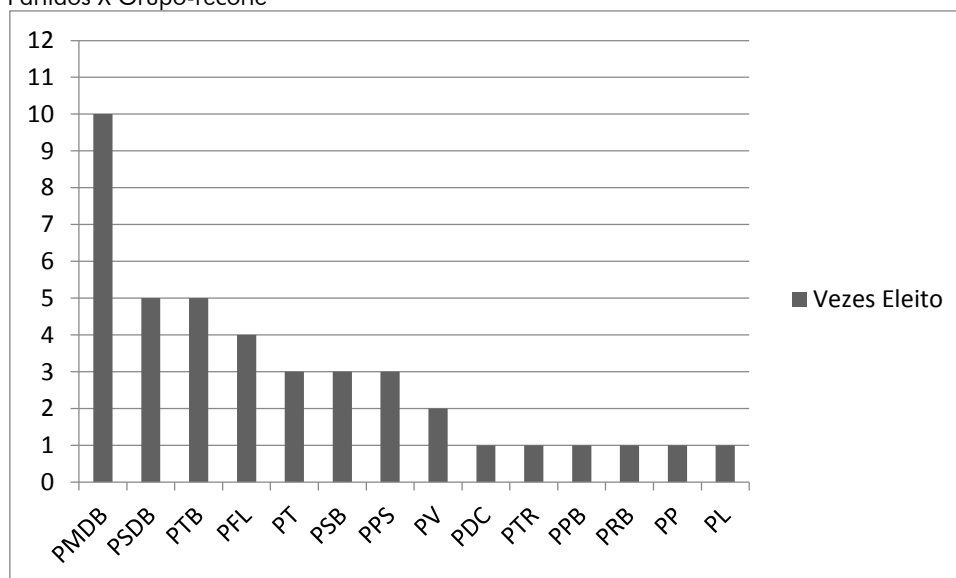
Gráfico 4
Partidos X Mandatos



Fonte: TSE/DivulgaCand. Elaborado pela autora.

Através do Gráfico 5, é possível verificar quais partidos estiveram e estão a frente da representação política. Independente do grupo ou família que ocupa a figura do gestor, os partidos seguem nessa alternância. O PMDB foi representado durante dez vezes em todo esse período, sendo que cinco delas constam no município de Engenheiro Coelho. Isso indica a forte presença do partido na região.

Gráfico 5
Partidos X Grupo-recorte



Fonte: TSE/DivulgaCand. Elaborado pela autora.

Já os partidos eleitos uma única vez, correspondem aos também grupos familiares eleitos na mesma quantidade de vezes.

Ou seja, gestores trocam de partido e continuam sendo eleitos. Isso representa que o gestor é reeleito pelo grupo familiar ao qual pertence ou então, que troca de partido para se reeleger.

CONCLUSÃO

A partir de toda análise apontada, é possível confirmar a hipótese da existência da hegemonia familiar em todos os municípios analisados. Porém, em alguns municípios, essa hegemonia se mostrou mais acentuada e, portanto, de fácil verificação.

Quanto à hegemonia partidária, ela também existe, porém em casos singulares, como no município de Engenheiro Coelho. Nos demais núcleos verificados, ela se mantém mais distribuída.

Quando comparados os dados, político-familiar X político-partidário foi verificado que o tempo de permanência de uma mesma família a frente da prefeitura dos municípios é maior que o tempo mantido por um mesmo partido. Sendo assim, as famílias se reelegem, mas os partidos os quais elas representam, alternam-se. Ou seja, não existe fidelidade partidária, apenas familiar.

Verificadas tais hipóteses, a próxima etapa será analisar quais impactos essas hegemonias familiares causaram e causam nos municípios.

Assim, através de um confronto entre os dados políticos verificados e indicadores municipais, será determinada uma classificação das gestões continuadas. Dessa forma, será possível analisar se as hegemonias constatadas refletem em benefícios ou malefícios na estruturação dos municípios.

Esses indicadores municipais, por terem função de comparação entre as gestões locais e intermunicipais, correspondem a dados comuns e mensuráveis a todos os municípios. São eles: educação, saúde, demografia, economia e uso do solo.

Entende-se que dessa maneira será possível partir para uma análise mais completa quando da governança das terras. Isso porque serão representados mais de 80% dos municípios brasileiros, onde aqui, correspondem a uma pequena amostra desse universo.

Por consequência, esse grupo pode responder às questões sobre políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico não somente de seus territórios, mas quando somados, representarão as expressões das regiões metropolitanas as quais pertencem, Estados e consequentemente, todo território nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CORRÊA, Roberto Lobato et al. *O espaço urbano*. Ática, 1989.

DA SILVA, Márcia. Estado e poder local: ensaio teórico sobre estudos no Brasil. *Biblio3w: Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, v. 14, 2009. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-841.htm>. Acesso em: 21 mar. 2017.

DIAS, Patrícia; SANTOS, Janio. *Cidades médias e pequenas: contradições, mudanças e permanências nos espaços urbanos*. Salvador: SEI, 2012. 238p. (Série Estudos e Pesquisas, n. 94).

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Corrupção e democracia. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 226, p. 213-218, 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47241/44651>. Acesso em: 13 jan. 2017.

GOMES, Gustavo Maia; DOWELL, Mac; CRISTINA, Maria. Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para Discussão). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2339/1/TD_706.pdf. Acesso em: 9 jan. 2017.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed., 19ª impressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. 220p.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Comunicação Social. Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/29092003estatisticasecxshtml.shtm>. Acesso em: 27 mar. 2017.

MIRANDA, Elflay. Descentralização, federalismo e pacto federativo: notas sobre o caso brasileiro. *Revista Cesumar–Ciências Humanas e Sociais Aplicadas*, Maringá, PR, v. 14, n. 2, 2009. Disponível em: <http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revcesumar/article/view/1109/872>. Acesso em: 15 jan. 2017.

MOSCA, G. A classe dirigente. In: *SOCIOLOGIA POLÍTICA*. Org. por Amaury de Souza. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

PARETO, V. As elites e o uso da força na sociedade. In: *SOCIOLOGIA POLÍTICA*. Org. por Amaury de Souza. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

REZENDE, João Batista et al. *Administração pública em municípios de pequeno porte do Sul de Minas Gerais: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas*. 2011.

SANCHES, Rodrigo Ruiz. *A questão da democracia em Raízes do Brasil de Sérgio Buarque de Holanda*. 2010. Disponível em: www.researchgate.net/publication/237604194_A_QUESTAO_DA_DEMOCRACIA_EM_RAIZES_DO_BRASIL_DE_SERGIO_BUARQUE_DE_HOLANDA. Acesso em: 6 fev. 2017.

PROBLEMATIZAÇÃO DA RESERVA LEGAL E/OU CAR NA AVERBAÇÃO DO SERVIÇO DE REGISTRO DE IMÓVEIS

José de Arimatéia Barbosa ¹

Resumo

A problematização persistente acerca da averbação da reserva legal torna-se de extrema importância, pois qualquer discussão em torno da preservação do meio ambiente tem relevo todo especial, principalmente, em decorrência de sua degradação ambiental, que se agiganta, cada vez mais, em todo o território nacional. Assim sendo, objetiva este estudo demonstrar a relevância da função sócio-econômica-ambiental dos serviços de registro de imóveis, fundamentada nos princípios da precaução, beneficência e não maleficência no caso da propriedade rural, imóveis, fundamentada nos princípios da precaução, beneficência e não maleficência no caso da propriedade rural, a partir a averbação das obrigações ambientais na respectivas matrículas imóveis sobre os quais incide restrições ambientais, justificada não só pelas razões acima expostas, mas acima de tudo pelo império da lei, entendendo ser ela inerente ao Direito de propriedade e posse, cuja garantia deverá atender a função social e ambiental da propriedade rural (art. 186-II c/c art. 5º, item 21, ambos da Constituição Federal do Brasil), já que todas as obrigações ambientais, em obediência ao princípio de sequela, transmitem-se aos herdeiros e sucessores do proprietário do bem no qual elas se encontram inseridas, principalmente quando se tratar de um direito real. Ao reverso do que dispõe o art. 18 do vigente Código Florestal desobrigando a averbação da Reserva legal no Registro de imóveis, para sua publicidade em relação a terceiros, o artigo 167, inciso II, n. 22 da lei dos Registros Públicos (Lei 6.015/73) não impedem que o poder público e ou o interessado requeira nele a sua averbação, a exemplo de todos os demais gravames, oriundos das obrigações previstas no referido diploma legal ambiental, Lei n. 12.651/12 e modificações supervenientes. Do exposto é importante ressaltar que a efetivação desse desiderato não terá eficácia plena se não for concretizado pelo Serviço Registral Imobiliário, único órgão sobre o qual repousa a responsabilidade de garantir a Segurança Jurídica dos atos levados ao registro e/ou averbação.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Reserva. Reserva Legal. Averbação. Registro de Imóveis.

INTRODUÇÃO

Em um primeiro instante, justifica-se o presente estudo objetivando demonstrar a relevância da função sócio-econômica-ambiental dos serviços de registro de imóveis, fundamentada nos princípios da precaução, beneficência e não maleficência no caso da propriedade rural, daí a importância de se proceder a averbação das obrigações ambientais na respectivas matrículas imóveis sobre os quais incide restrições ambientais, não só pelas razões acima expostas, mas acima de tudo pelo império da lei, entendendo ser ela inerente ao Direito de propriedade e posse, cuja garantia deverá atender a função social e ambiental da propriedade rural (art. 186-II c/c art. 5º, item 21, ambos da Constituição Federal do Brasil), já que todas as obrigações ambientais, em

¹ Registrador de imóveis na comarca de Campo Novo do Parecis (MT) / Ex-Vice-Presidente do IRIB pelo Estado de Mato Grosso e seu representante junto Comissão de Assuntos Fundiários da CGJ/MT / Conselheiro da Anoreg/MT / 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. Contato: josearimaeiabarbosa@gmail.com.

obediência ao princípio de seqüela, transmitem-se aos herdeiros e sucessores do proprietário do bem no qual elas se encontram inseridas, principalmente quando se tratar de um direito real.

Dentre as várias modalidades de averbações de gravames nas respectivas matrículas dos imóveis, a principal delas, Reserva Legal, era dar a sua publicidade para que futuros adquirentes do imóvel rural, bem como toda a coletividade, soubessem exatamente onde estava localizada e a respeitarem em atendimento à finalidade da lei revogada pelo vigente código florestal que a considera necessária à reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção do meio ambiente, nada interferindo no exercício do direito de propriedade.

A exigência da referida averbação na matrícula do imóvel visava tão somente coibir o desmatamento e a extinção dos animais que vivem nas áreas que estão sendo preservadas, e, em contrapartida, vão de encontro com a regulamentação, prevista inclusive no texto constitucional, de constatar na propriedade rural sua função social, garantindo meios e qualidade de vida saudável para toda a população.

Neste estudo objetiva-se estudar sob o aspecto sócio/econômico/ambiental a pertinente legislação doutrina e jurisprudência à luz dos princípios da precaução, beneficência e não maleficência, o vínculo tridimensional existente entre a sociedade; o Registro de Imóveis e meio ambiente sustentável.

Deste modo, procuraremos estabelecer a contribuição do Oficial registrador de imóveis para promoção de Regularização Fundiária de Interesse Social e de interesse específico, visando à regularização de áreas marginalizadas, não afastando o cumprimento da função social/econômica e ambiental da propriedade urbana e rural.

Outro ponto importante é verificar a eficácia dos órgãos ambientais no desenvolvimento de mecanismos para a averiguação da efetiva tutela das áreas legalmente protegidas, alicerçado nos princípios da precaução, publicidade, beneficência e maleficência.

E por fim, mensurar a consciência social sobre a importância do Registro de Imóveis, legitimado para oferecer segurança jurídica protetiva do patrimônio social e ambiental.

A problematização persistente acerca da averbação da reserva legal torna-se de extrema importância, pois qualquer discussão em torno da preservação do meio ambiente tem relevo todo especial, principalmente, em decorrência de sua degradação ambiental, que se agiganta, cada vez mais, em todo o território nacional.

A demonstrar a importância de averbações de gravames, em obediência aos princípios da publicidade e da concentração na matrícula, apresentou-se um projeto de resolução no Brasil que está em debate no Estado de Mato Grosso-Brasil, dispendo sobre os procedimentos de cancelamento e retificação de averbação de planos de manejo florestal sustentável (PMFS).

Na seqüência de atitudes proativas, é necessário que se promova tantas outras corretas e mesmo contundentes no sentido de preservar a terra, para que se possam garantir melhores condições de vida na atualidade e também para as gerações vindouras.

Volviendo aos primórdios de sua criação, vale destacar que o Direito Registral Brasileiro tem sua origem na garantia hipotecária. Hoje estendem-se suas funções aos sócios/ambientais; essas até então, carentes de publicidade registral; portanto ocultas a terceiros, mesmo que tipificadas na pertinente legislação a que se referem.

Através do oficial registrador imobiliário e do poder público, necessário se faz fomentar ações proativas, valendo-se da estrutura registral imobiliária, notadamente no que tange a publicitação protetiva do acervo patrimonial social e do meio ambiente que cerca todos os viventes do planeta terra.

Diante do exposto, merece destacar que a averbação da limitação administrativa consubstanciada no termo de compromisso de preservação da reserva legal, ou outra identificada na pertinente legislação, expedido pela autoridade florestal, após regular procedimento, não é pré-requisito para o ingresso de qualquer título inter vivos ou causa mortis no registro imobiliário, nem seu conseqüente lançamento em forma de registro ou averbação nas respectivas matrículas dos imóveis. A averbação é requisito tão somente para o desmatamento, podendo ser praticados todos os atos registrai independentemente das matrículas dos imóveis.

De acordo com os argumentos até aqui desenvolvidos, conclui-se que urgentemente é preciso que se apliquem os específicos princípios, nos quais se tem uma base de que são justamente eles que norteiam as normas específicas, onde um conjunto de peculiaridades será exposto, com toda a informação possível, aos interesses comunitários.

Pois são precisamente estes princípios que buscam promover a harmonia e equilíbrio do homem com a natureza. Regulando desta maneira toda a atividade, direita ou não que possa vir a afetar a sanidade ambiental do que é natural e do que é ou foi ligeiramente criado nas matrículas.

A RESERVA LEGAL/E OU CAR NA AVERBAÇÃO DO SERVIÇO DE REGISTRO DE IMÓVEIS

Em que pese o art. 18 do vigente Código Florestal desobrigar a averbação da Reserva legal no Registro de imóveis, para sua publicidade em relação a terceiros, o artigo 167, inciso II, n. 22 da lei dos Registros Públicos (Lei 6.015/73) não impedem que o poder público e ou o interessado requeira nele a sua averbação, a exemplo de todos os demais gravames, oriundos das obrigações previstas no referido diploma legal ambiental, Lei n. 12.651/12 e modificações supervenientes.

Conforme se vê no item precedente, é importante ressaltar que a efetivação desse desiderato não terá eficácia plena se não for concretizado pelo Serviço Registral Imobiliário, único órgão sobre o qual repousa a responsabilidade de garantir a Segurança Jurídica dos atos levados ao registro e/ou averbação²:

Fundamentado na Lei n. 6.015/73 e em obediência ao princípio da concentração dos atos inerentes ao meio ambiente, é necessário a averbação na respectiva matrícula do imóvel, sobre o qual vincular-se à as especializações ou consignações de gravames na regularização fundiária de interesse social e específico, nos loteamentos submetidos à aprovação do

2 Art. 167 do vigente Código Florestal, inciso II, n. 22 da lei dos Registros Públicos (Lei 6.015/73).

Município, notadamente no que diz respeito aos limites protegidos pelo meio ambiente, sem afastar incidência sobre o patrimônio ambiental urbano e/ou rural, as áreas contaminadas – ACs, áreas de proteção e recuperação a mananciais – APRMs, áreas de preservação permanente – APPs, reserva legal – RL, áreas de proteção ambiental – APAs e reservas particulares do patrimônio natural – RPPN's.

Ensina o Jurista Luiz Guilherme Loreiro que³:

... Destarte, a razão de ser do Direito registral é diminuir o risco dos adquirentes de imóveis ou direitos reais a eles relativos, por meio de uma maior segurança jurídica no tráfico imobiliário e, conseqüentemente, diminuindo os custos da transação e contribuindo para a diminuição dos litígios envolvendo imóveis.

Constitucionalmente, os Serviços de Registro de imóveis integram a estrutura do poder judiciário, com serviços auxiliares CF/88, art. 103-B-III) c/c art. 236 da CF/88, regulamentado pela Lei 8.935/94 – LNR e disciplinado pela lei 6.015/73 – LRP.

De acordo com o art. 1º da referida Lei 8.935/94, os Serviços Notariais e de Registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Delegado do Poder público, o oficial do Registro de Imóveis, reconhecidamente é um pacificador anônimo, seu trabalho de caráter silencioso, cumpre sua função social como guardião do direito real, dentre eles o da propriedade e doravante também a inovadora missão de protetor da função social da propriedade, sendo incluída nesta a ambiental.

Atua como fiscal de tributos, esses sempre observados em face de maior arrecadação do imposto de renda, ITBI, ITCMD, ITR, IPTU etc., eis que imóveis rurais e urbanos, uma vez regularizados, saíram da informalidade proporcionando grandes benefícios específicos em prol do desenvolvimento sócio/econômico do País, e na prevenção de litígios, como mediador/conciliador, constitui um marco jurídico indispensável à segurança de direitos, culminando com a paz social.

No exercício de seu mister, por força da Lei 11.441/07 e outras que lhe sucederam, o oficial do registro imobiliário brasileiro passou a atuar, em procedimentos antes privativo do Poder Judiciário, como exemplos a lavratura de escrituras de inventários, partilhas, divórcio e ou separação amigável e na usucapião. Hoje, facultativamente migrado para os serviços notariais, em casos especiais onde houver consenso entre os contratantes, quando maiores e capazes, oportunizando assim aos interessados optarem pelo procedimento extrajudicial em processo gradativo de desjudicialização dos atos jurídicos.

Do exposto, conclui-se preliminarmente que o Serviço de Registro de Imóveis tem importância inimitável na publicidade dos atos e fatos vinculados à preservação do meio ambiente, levados à registro e ou averbação na matrícula do respectivo imóvel rural, consolidados no Direito real de propriedade, materializado em título que lhe deu origem, culminando assim com a necessária transparência e conseqüente segurança

3 In: Registros públicos: teoria e prática. 5. ed. São Paulo: Método. 2014. p. 271.

jurídica para aqueles que buscam informações seguras relacionadas à situação dominial do imóvel rural, junto ao folio real.

No que tange ao meio ambiente, a Constituição da República Federativa Brasileira impôs ao poder público e ainda a coletividade a obrigação de preservar e defende-lo para que a presente e as gerações futuras tenham condições de sobrevivência o Poder público terminou formas de que se utilizará o poder público para assegurar a efetividade de sua preservação, dando-lhe o status necessário para que se cumpra o objetivo de defesa das florestas e de outras formas de vegetação nativa, indispensáveis à vida no planeta e almejados pela sociedade.

Vários são os princípios nos quais se baseiam este plano de investigação; todos inseridos no artigo 225 da Constituição Federal como mandamentos básicos e com fundamentos em que a ciência se organiza. O Direito como ciência, tanto humana quanto social, tem também seus segmentos na filosofia. Essa sim se baseia totalmente nos princípios constitutivos para que tenha caráter autônomo, num contexto científico específico e integral.

Prevenir é melhor que remediar, diz o dito popular; por isso, o que se deve seguir em primeiro plano é o princípio da prevenção ou da precaução, destacando que no prejuízo para o meio ambiente não haverá possibilidade da reparação do dano, portanto a proteção deve ser utilizada na razão social e básica.

Neste diapasão, objetivando evitar a sonegação de informações que certamente acarretará um grande prejuízo ao meio ambiente e à sociedade, notadamente quanto à informação, aos pareceres técnicos, aos recursos hídricos. Entre outros é importante trazer a lume, neste contexto, outro princípio, o da publicidade, pertinente ao da informação, destinados aonde o impacto ambiental vai ser verificado.

Vale destacar que o termo publicidade dentro da sua finalidade jurídica, pretende tornar a coisa ou o fato de conhecimento geral, isto é, para que todos possam saber ou conhecer o fato a que se refere⁴.

É o que ocorre com a publicidade deferida aos registros públicos, quando o oficial registrador lança para divulgação geral ato ou fato juridicamente relevante em livro ou papel oficial, indicando o agente que neles interfira com referência ao direito ou ao bem de vida mencionado⁵.

Dando continuidade a esse avanço no âmbito das atividades notariais e de Registro, é de se destacar que desde 22/10/2008 por determinação do Poder executivo, (decreto s/n.), foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial, objetivando dentre outras coisas, revisar a legislação atual, bem como elaborar propostas para o aperfeiçoamento dos serviços notariais e de registro.

Assim, por iniciativa da Receita Federal do Brasil, nos dias 7 a 9 de outubro do ano 2013 foi realizado em Brasília-DF o 1º. Seminário Nacional, denominado REDE DE GESTÃO INTEGRADA DE INFORMAÇÕES TERRITORIAIS, propondo armazenar as informações que se constituirão no inventário oficial e sistemático do território nacional, a ser

4 Plácido e Silva. *Vocabulário jurídico*. 27. ed. Forense. p. 1135.

5 HLM. *Direito administrativo brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 1992. p. 86.

desenvolvido com tecnologia de banco de dados apropriada para Sistemas de Informações Geográficas (SIG), culminando assim com a criação de um cadastro técnico nacional, pelo qual cada imóvel urbano ou rural, identificado por uma chave alfanumérica, terá sua localização física perfeitamente definida com as coordenadas do polígono.

Destaca-se que a criação desse tão esperado cadastro, sendo ele ainda regulamentado pelo Decreto n. 8.764/16, muito contribuirá para que o Brasil real seja também um Brasil legal.

Atendendo ao Provimento n. 47/2015-CNJ foi lançado pela Ministra Corregedora do Conselho Nacional de Justiça, Nancy Andrighi no dia 9 de agosto deste ano de 2016, o Portal de Registro eletrônico (site: www.registradores.org.br), têm cumprido o objetivo do provimento, buscando interconectar todos os Registradores do Brasil, através do registro eletrônico.

Vê-se, portanto que, gradativamente, os objetivos propostos estão sendo alcançados, em especial aqueles que visam maior intercâmbio entre as bases de dados dos serviços notariais e de registros, o poder judiciário e o público em geral, com vistas a política de combate a fraude, corrupção e lavagem de dinheiro etc., não afastando assim a preservação do meio ambiente, efetivada pela averbação na matrícula do imóvel dos diversos gravames de natureza ambiental.

No cumprimento da função social exercida pelo registrador de imóveis direcionada para a garantia dos direitos da pessoa humana e da sociedade, ressalta-se a facilidade natural de concentração das informações imobiliárias na Serventia sob sua delegação, por se tratar de órgão constitutivo dos direitos reais, dentre eles o da propriedade imóvel através do respectivo registro, seria, portanto desperdício usar toda uma complexa estrutura somente para exercer as funções anteriormente tipificadas.

No cenário de uma nova cultura jurídica, focada na teoria tridimensional do Direito, pela qual os fatos e a norma devem ser conjugados com os valores e princípios que regem a bioética e o biodireito, propõe-se analisar neste plano de investigação a importância do órgão registrador imobiliário no controle da preservação do meio ambiente o fazendo em sintonia com os referidos diplomas legais, em especial o art. 186 da Constituição Federal e o Código Florestal (Lei 12.651/12).

A partir dos ensinamentos da renomada Professora, Doutora Teodora, seguida pela dominante doutrina e jurisprudência, pode-se definir meio ambiente como sendo⁶:

Conjunto de valores naturais sociais e culturais existentes em um lugar e em um momento determinado, que influem na vida do ser humano e nas gerações futuras. Não se trata só do espaço em que se desenvolve a vida, mas também compreende seres vivos, objetos, água, solo, ar e as relações entre eles, assim como elementos tão intangíveis como a cultura.

Ainda que inserido no caput do artigo máximo dos direitos fundamentais em seus desdobramentos, já são previstas as principais ressalvas ao direito pleno de

⁶ ZAMUDIO, Teodora. *Bioética – Herramienta de las políticas públicas y de los derechos fundamentales en el siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial UMSA, 2012.

propriedade, tanto assim que no inciso XXIII, do art. 5º da Carta Maior do Brasil há a configuração da limitação trazida pela função social da propriedade.

É com a conduta humana, os resultados dessa conduta e a forma como a sociedade encara tais procedimentos que se constrói o direito. E é exatamente por ser o direito uma consequência dessas ações e dessas visões humanas que ele se torna dinâmico.

Por conta dessa constante mutação na ordem sócio/econômica/ambiental, científica e até mesmo religiosa, revelada pela novel Carta Encíclica Laudato Si – Louvado Sejas, escrita pelo Papa Francisco é que em determinados momentos são inseridas algumas restrições à direitos; são redimensionados institutos e são originados novos preceitos e ordenamentos jurídicos.

Nesse diapasão, merece reafirmar que no sistema jurídico brasileiro a propriedade está inserida entre os Direitos e garantias fundamentais, previstos no artigo 5º, itens XXII e XXIII da Constituição Federal, condicionado ao cumprimento.

No capítulo II do mesmo diploma legal, ao tratar da política agrícola e fundiária da Reforma Agrária, o constituinte em seu art. 186, assim elencou os requisitos a serem aferidos quanto ao cumprimento da função social da propriedade rural⁷:

Art. 186 – A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos 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.

Do exposto, vê-se que a absoluta propriedade firmada no positivismo romano, à época acolhido pelo revogado Código Civil de 1916, cedeu lugar a uma propriedade menos individualista, focada em valores supremos de uma sociedade fraterna e pluralista, na qual, além da sócio/econômica foi acrescida uma nova função, a ambiental, antes relegada a segundo plano pelo legislador pátrio que a tratava de forma tímida, alheia ao registro do imóvel ao qual se achava adligada, salvo a averbação de reserva legal, prevista no artigo 37 do revogado código florestal.

Recepcionada pelo Código Civil Brasileiro de 2002, assim passou a ser tratada a propriedade em sua função sócio/econômica/ambiental:

O direito de propriedade deve ser exercitado em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (CC, art. 1.228, § 1º).

Esse reconhecimento civil e outros previstos em esparsas e/ou especiais legislações estão alicerçados nos seguintes dispositivos constitucionais:

Art. 5º, XXII e XXIII – É garantido o direito de propriedade; a propriedade atenderá à sua função social;

7 Artigo 186º, Capítulo II da Constituição Federal.

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

Art. 225, §1º, III e VII – Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...] definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção [...] proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

Assim sendo, fácil é concluir que decorridos mais de três séculos, ainda permanece inalterada, bem aplicada ao tema em evidência, a tese de Montesquieu, contida no *L'Esprit des lois*, v. 3, livro XXVI – Capítulo X, indicando que:

Assim como os homens renunciaram à comunidade natural, para viver sob a lei dos homens, igualmente renunciaram à comunidade natural dos bens, para viver sob as leis civis. As primeiras lhes deram a liberdade; as segundas a propriedade “Sob o aspecto sociológico, a propriedade é, portanto, um fenômeno histórico (Montesquieu, 1758, ed. 2007).

Trazendo à colação ensinamentos de Eros Grau, Ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, aprende-se que: “a admissão do princípio da função social (e ambiental) da propriedade tem como consequência básica fazer com que a propriedade seja efetivamente exercida para beneficiar a coletividade e meio ambiente (aspecto positivo), >>não bastando apenas que não seja exercida em prejuízo de terceiros ou da qualidade ambiental<< (aspecto negativo)”.

Do aprendido, não se pode olvidar de que função social e ambiental não se limita a fazer tudo o que não prejudique a coletividade e o meio ambiente, sintonizado assim aos princípios da (NÃO MALEFICÊNCIA); ao reverso, sua função vai muito além dessa assertiva, pois pode impor ao proprietário do imóvel atitudes positivas (BENEFICÊNCIA) E negativas (NÃO MALEFICÊNCIA), no exercício do seu direito real de propriedade, a fim de que seu constitucional direito seja exercido, respeitando à preservação (BENEFICÊNCIA) do meio ambiente.

Neste sentido, o poder Judiciário, conforme se constata, dentre outras, pela decisão do Egrégio. Tribunal de Justiça de São Paulo, assim tem entendido⁸:

Sem embargo do direito à propriedade, seu uso ficou constitucionalmente condicionado à sua função social. Há, portanto, disposição específica na Constituição estabelecendo condições limitantes ao seu uso. Na medida em que o proprietário queira fazer dela uso antissocial, encontrará vedação na ordem constitucional.

Antes da vigência do Novo Código Florestal, nos Estados de Minas Gerais, São Paulo e outras Unidades Federativas do Sul e do Sudeste, onde ao longo dos anos muito se desmatou, diretrizes gerais das Corregedorias de Justiça das mencionadas Unidades

8 Disponível em: www.ufrb.edu.br/petagonomia/index. Acesso em: 30 jul. 2016 às 23:31hs.

Federativas, já determinam que: “As áreas definidas como Reserva Florestal Obrigatória deveriam ser inscritas nos Cartórios de Registro de Imóveis das respectivas comarcas.”

Certo é que vigente legislação florestal, desobriga o proprietário rural de proceder com tal averbação atualmente reservada ao pertinente órgão florestal onde o proprietário obrigatoriamente deverá se cadastrar – CAR – Cadastro Ambiental Rural, conforme se extrai do artigo 18, §4º da Lei 12.651/12:

Art. 18, §4º: A área de Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CAR de que trata o art. 29, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, com as exceções previstas nesta Lei. §4º – O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis, sendo que, no período entre a data da publicação desta Lei e o registro no CAR, o proprietário ou possuidor rural que desejar fazer a averbação terá direito à gratuidade deste ato.

Em voto da lavra do Eminentíssimo Ministro do Superior Tribunal de Justiça do Brasil, Raul Araújo, Relator do Recurso Especial n. 843.829-MG⁹, afirmou ser necessária a prévia averbação de reserva florestal legal na matrícula imobiliária como condição para a retificação de área de imóvel rural e que permanece na lei atual (vigente código florestal) o entendimento de que a reserva legal é inerente ao direito de propriedade ou posse de imóvel rural, sendo delimitada pelo princípio da função social e ambiental da propriedade rural, de acordo com o artigo 186-II, da Constituição Federal.

Da mesma forma, apontou que na Lei dos Registros Públicos havia previsão de averbação da área de reserva legal, de acordo com o artigo 167-II, n. 22 e com artigo 176, § 1º, I e II, n. 3, “a”.

Assim, tendo em vista o contexto das normas que regem a matéria, o Relator entendeu que uma interpretação literal do artigo 16, § 8º, da Lei n. 4.771/65, norma tida por violada, poderia conduzir a uma interpretação contrária à finalidade das normas mencionadas.

Posto isto, o relator concluiu que o Recurso Especial deve ser provido” para determinar que sejam adotados, no processo relativo ao pedido de retificação de área, concomitantemente, medidas e procedimentos necessários à constituição de área de reserva florestal do imóvel objeto do pedido, como condição para retificação de sua área”.

Em contra pronto, com a devida vênias o autor desta investigação em artigo denominado: Quando deverá ocorrer averbação de reserva legal no registro de imóveis, revela o que se passa na região amazônica, sobre a questão em debate¹⁰.

No tocante aos imóveis urbanos, cuja definição é fornecida por Lei Orgânica Municipal, mesmo não sendo tema central desta investigação, notório é que na maioria dos municípios brasileiros, os proprietários de imóveis e/ou representantes dos Poderes Legislativos e Executivos promovem a urbanização de seus municípios em total

9 Disponível no BE 4519, site <http://www.irib.org.br>.

10 Sobre o tema, está disponível em: <http://www.irib.org.br>.

desrespeito a dispositivos ambientais, consubstanciando evidente causa de prejuízo ao meio ambiente.

Neste cenário, buscar-se-á analisar se o registro de imóveis competente tem instrumentalidade suficiente para dar publicidade ao cumprimento da função socioambiental nos imóveis urbanos, cuja definição, hodiernamente, é polêmica, já que condomínios urbanos são edificadas em áreas rurais, sob o império da lei municipal que os autoriza. Portanto, quanto aos critérios de identificação definidos pela sua localização geográfica ou pela sua finalidade, necessário será pesquisar se no âmbito do Registro de Imóveis é possível se certificar da legitimidade dos documentos apresentados de cunho protetivo ambiental (PRECAUÇÃO).

Oportuno se faz, ainda, analisar se os dispositivos de preservação ambiental da legislação municipal são cumpridos e levados a registro ou averbação no Serviço Registral (Cartório) competente, e, se estes dispõem de meios eficazes na averiguação da veracidade da efetiva proteção.

Sabe-se que os órgãos governamentais, responsáveis pela Governança da Terra e gestão ambiental IMA, não estão interconectados, quer seja no âmbito Federal, Estadual e/ou municipal e nem mesmo com os demais órgãos, os quais, em muitos casos, em face da excessiva e confusa legislação desenvolvem idênticas, porém isoladas atividades¹¹.

Dentre as normas específicas, disciplinando a matéria, destaca-se a Lei 6.938/81, criadora do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente – que por força de seu artigo 6º tem por objetivo integrar os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

Com o mesmo objetivo, foi promulgada a Lei 10.650/03, facultando ao público acessar o banco de dados contendo informações ambientais existentes em todos os órgãos e entidades integrantes do SISNAMA, assim reza seu art. 2º:

Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do SISNAMA, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico.

Assim como propõe o Sinter – Sistema Integrado Territorial, instituído pelo novo Decreto 8.764/16, acredita-se que Lei 10.650/03 veio com o propósito centralizar em um só banco de dados as informações relativas ao meio ambiente brasileiro.

Todavia, conforme acontece com muitas normas jurídicas no Brasil com o SISNAMA o objetivo da lei permanece inaplicado.

Se aplicação tivesse, somando-se ao Sinter, criar-se-ia um cadastro multifinalitário, integrado Sistema Registral Brasileiro.

¹¹ Site: <http://www.governancadaterra.com.br>, alimentado pelo Instituto de Economia da Universidade de Campinas (Unicamp).

Disponibilizar um confiável banco de dados dos citados institutos ao Oficial registrador de Imóveis, através de meios eletrônicos e/ou assemelhados poderia ser uma forma correta de publicizar seus conteúdos, mas o que se ouve de seus representantes, em visita às suas respectivas oficinas de trabalho é o seguinte “Se expusermos o conteúdo de nossos arquivos, certamente haverá uma convulsão social, pois, a verificação revelará que em grande parte eles são falsificados”.

O defeito maior como se constata, está na fonte e a cumprir o princípio da transparência e da publicidade revelar-se-á que somente com uma transformação radical, dotando referidos institutos e ou órgãos de infraestrutura e capacitação profissional, poder-se-á atingir o desejado fim.

Na esteira dessa busca de aperfeiçoamento, vislumbra-se a possibilidade de utilizar a publicidade e a eficiência constitucionalmente desempenhada pelo Oficial Registrador de Imóveis, através de averbações nas respectivas matrículas dos imóveis, na precaução, também para a preservação do meio ambiente, conforme aliás, se lê em *Expert’s Corner Report*, denominado “El Registro de la Propiedad y Mercantil como instrumento al servicio de la sostenibilidad (O Registro da Propriedade e do Mercantil como instrumento ao serviço da sustentabilidade – tradução livre)”¹², realizado pelo Colégio de Registradores da Espanha para a Agência Europeia de Meio Ambiente.

Razão maior para que se cumpra esse pretendido fim encontra-se guardada na estrutura do sistema registral brasileiro que e já se encontra desenvolvida eletronicamente nos termos do Provimento 47/2015, editado pelo Conselho Nacional de Justiça, podendo imediatamente, se alimentado pelos distintos institutos e órgãos ambientais, dar cumprimento ao que se propõe a Lei 10.650/03, a qual por motivos inexplicáveis, permanece inaplicada há mais de 13 anos.

Assim procedendo, por razões óbvias, reduzido seriam os custos, objetivando disponibilizar às populações as informações ambientais contidas nos bancos de dados dos institutos e órgãos governamentais, o fazendo através do Registro de Imóveis, obedecendo-se assim aos princípios da transparência, da publicitação e da concentração nas respectivas matrículas dos imóveis referente aos atos por eles praticados.

É bom lembrar que a proposta desta investigação, em última análise, visa tutelar o meio ambiente através da averbação dos gravames criados pelos institutos e órgãos ambientais através do Registro imobiliários, sem, contudo, desprezar o cumprimento da necessária função socioeconômica da propriedade e da posse, responsáveis pela sobrevivência humana, em face das transações comerciais geradoras de divisas para o país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entretanto o que se propôs até aqui, reconhece-se que o maior de todos os desafios, em um mundo globalizado, apontado pela Ministra Elena I. Highton, da

12 *Expert’s Corner Report* publicado em 01 de outubro de 2002, denominado “El Registro de la Propiedad y Mercantil como instrumento al servicio de la sostenibilidad”. Escrito pelo Colégio de Registradores da Espanha para a Agência Europeia de Meio Ambiente. Disponível em: <http://fm.2registropira.com.br/plugins/filemanager/files/doutrinas/ri/>. Acesso em: 30 mar. 2013 às 23:41hs.

Suprema Corte Argentina é estabelecer o equilíbrio entre todas as funções da propriedade, notadamente, quando ela assim preleciona: “se reconhece que na economia de mercado há prioridades econômicas que se colocam acima das normas jurídicas ou dos valores que a consagram” (2005, p. 10).

A bem da verdade, quando a Lei imperial sobrepõe ao império da Lei, necessário se faz refletir sobre a função social do Registrador de imóveis neste contexto a responder as exigências de se proteger o meio ambiente, o fazendo, ratificando o que já se falou em linhas anteriores através de averbações nas respectivas matrículas imobiliárias dos gravames impostos pelo poder executivo, o fazendo à luz dos princípios da segurança jurídica e sócio/econômica, mantendo sua vigência neste mundo de mutações constantes, causadas pelos acelerados avanços tecnológicos, onde a norma não o acompanha.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de resolução n. 85, de 28 de setembro de 1979. *Aprova o relatório e as conclusões da comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar as atividades ligadas ao sistema fundiário em todo território nacional*. Brasília, 1979.

BARBOSA, José de Arimateia. *Compra y venta de propiedad rural: una abordagem a partir de la Amazonía*. Buenos Aires: Editorial UMSA, 2014.

CAETANO, Marcelo. As sesmarias no direito luso-brasileiro. In: ESTUDOS de Direito Civil Brasileiro e Portugueses. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

CASTRO, João Marcos Adede y. *Direito ambiental*. São Paulo: Memória Jurídica, 2010.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos Notários e dos Registradores Comentada*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2002.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Função social do notariado*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2014.

HAIGHTON, Elena Inês et al. *La función notarial en la comunidad globalizada*. 1. ed. Santa Fé. Rubinzal: Culzoni Editores, 2005

HARVEY, Guillermo M. *Medio ambiente, protección rural y mercados no tradicionales*. 1. ed. Buenos Aires: Loyola, 1998.

HERVÉ, Kempf. *Para salvar el planeta, salir del capitalismo*. 1. ed. Buenos Aires, 2010.

FERNANDES, Edésio et al. *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade; direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

KARÁVAEV, A. *Brasil: pasado y presente del “capitalismo periférico”*. Moscú: Progreso, 1989.

KATCHATUROV, Karen Armenovitch. *A expansão ideológica dos EUA na América Latina: doutrinas, formas e métodos da propaganda dos EUA*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. *A Amazônia no Século XXI – Novas formas de desenvolvimento*. São Paulo: Editora Empório do Livro, 2009.

MARTINS, Carla Fabiana Melo. *Meio ambiente espacial com enfoque jurídico*. 1. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.

PERETTI, Enrique. *Ambiente e propiedad*. 1. ed. Santa Fé: Rubinzal Culzoni, 2014.

PINHEIRO, Manuel Duarte. *Imobiliário sustentável*. São Paulo: Imo Edições. Edições Periódicas e Multimídia Ltda., 2014.

RAU, Virgínia. *Sesmarias medievais portuguesas*. Lisboa: Editorial Presença, 1982.

REALE, Miguel. *Teoria Tridimensional do Direito*. 5. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1994.

RECH, Adir Ubaldo. *Pagamento por serviços ambientais: imperativos jurídicos e ecológicos para a preservação e restauração das matas ciliares*. Caxias do Sul, RS: Educus, 2009.

RIBEIRO, Luis Paulo Aliende. *Regulação da função pública notarial e de registro*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2009.

ROCHA, João Carlos de Carvalho. *Política Nacional do Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

ROSE, Carol. *El derecho de propiedad en clave interdisciplinaria*. Copilado por Lucas Sebastián Grosmán. 1. ed. Buenos Aires: Universidade de Palermo, 2010.

SILVA, Julier Sebastião. *Direito penal e meio ambiente*. Cuiabá: Entrelinhas, 2013.

VALLS, Mario Francisco. *Derecho ambiental*. 3. ed. Buenos Aires: Abeledo Perot, 2016.

VIOLA, E. et.al. *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as Ciências Sociais*. São Paulo: Editora Cortez / Florianópolis: Editora UFSC, 2001.

WERNEK, Mário, et al (Coord.). *Direito ambiental visto por nós Advogados*. Belo Horizonte, 2005.

ZAMUDIO, Teodora. *Bioética – Herramienta de las políticas públicas y de los derechos fundamentales en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial UMSA, 2012.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

OUTRAS FONTES DE CONSULTAS:

Recurso Especial n. 843.829-MG (STJ).

REVISTA SUPERIOR DE JUSTIÇA, Belo Horizonte. Organizadores: Sara Maria Alves Gouveia Bernardes; Cilas Bernardes Rosa; Joaquim José Miranda Júnior. v. 5. Belo Horizonte: Edições Superiores, 2015.

SITES RECOMENDADOS:

REGISTRO de Imóveis e Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.registroaracatuba.com.br/conteudo/73>. Acesso em: 20 jul. 2016 às 23:24hrs / Disponível em: www.direitoambiental.adv.br/ambiental. Acesso em: 21 jul. 2016 às

22:28hrs. Acórdão TJ/SP – Disponível em: www.ufrb.edu.br/petagonomia/index. Acesso em: 21 jul. 2016 às 22:59hs.

ARTIGO de autoria da registradora Mato-grossense, Maria Aparecida Biachin Pacheco. Disponível em: <http://irib.org.br/html/encontros-iribprogramação.Php?evento-14>. Acesso em: 21 jul. 2016 às 20:17hrs.

PARA doutrinas, pesquise em: <http://fm.2registropira.com.br/plugins/filemanager/files/doutrinas/ri/>. Acesso em: 21 jul. 2016 às 23:51hrs.

José de Arimatéia Barbosa ¹
Eduardo Sócrates Castanheira ²

Resumo

A aquisição de terras por estrangeiros tem limitações justificáveis por vários motivos, começando por seus efeitos, tanto no plano individual de quem realiza o negócio, como nas questões políticas, econômicas e de soberania nacional, o que revela a importância do tema. Brasil, na América do Sul, é pioneiro na regulamentação da matéria, seguido pela Argentina, onde em 27 de dezembro de 2011, foi promulgada a Lei n. 26.737. Em sua exposição de motivos, a então presidente Cristina Kirchner justifica que o projeto que lhe deu origem apoia-se em pactos internacionais e em Direito comparado, os quais impõem proibições, restrições e limites para a aquisição de terras por estrangeiros. Assevera que essa interpretação é perfeitamente compatível com o disposto no art. 27 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, pois se trata de hierarquizar uma faculdade excludente da Nação, com pleno exercício de sua soberania territorial e de proteção reguladora sobre sus recursos estratégicos não renováveis. Cita, entre outras, a República Francesa (Lei n. 85-30, de 9 de janeiro de 1985); a República Italiana, por meio das Leis n. 411 e n. 499 (1996); Austrália: "Lands Aquisition"; Canadá: "Loi Concernant expropriation"; e os Estados Unidos de América: "The Federal Land Policy And Management act." (1976, Secção 501). Do exposto, merece destacar que no Brasil, há consenso, pois, em relação ao fato de que algum tipo de restrição a aquisição de terras rurais por estrangeiros é saudável, não só para garantir o pleno exercício da soberania assim também para beneficiar a exploração das riquezas do solo pelos brasileiros. Apesar de não ser novo, o tema ainda suscita muitas dúvidas, o que justifica o presente estudo, notadamente quando o atual Ministro da Agricultura, Blairo Maggi, com visão globalizada, busca flexibilizar a legislação pátria.

Palavras chave: Incra/MDA. Restrição. Terras rurais. Estrangeirização.

INTRODUÇÃO

As limitações para a aquisição de terras por estrangeiros revelam a importância do tema, que se justifica por vários motivos, a começar por seus efeitos, tanto na esfera individual daquele que realiza o negócio, quanto nas questões política, econômica e de soberania nacional.

O Brasil, na América do Sul, é pioneiro na regulamentação da matéria, seguido pela Argentina, onde, em 27 de dezembro de 2011, de iniciativa do Poder Executivo, foi promulgada a Lei n. 26.737.

1 Registrador de imóveis na comarca de Campo Novo do Parecis (MT) / Ex-Vice-Presidente do IRIB pelo Estado de Mato Grosso e seu representante junto Comissão de Assuntos Fundiários da CGJ/MT / Conselheiro da Anoreg, MT / 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. Contato: josearimaeiabarbosa@gmail.com.

2 Mestre em Direito / Registrador imobiliário na comarca de Volta Redonda (RJ) / Vice-presidente do IRIB, pelo Rio de Janeiro. Exerceu ainda as funções de juiz de Direito, promotor de Justiça e defensor público. É também, professor de Direito Civil. Contato: edusocrates@uol.com.br.

No Uruguay, o tema é timidamente tratado em legislações esparsas, porém tramita no Congresso Nacional daquele país projeto de lei, a exemplo do que ocorreu nos mencionados países-irmãos.

Na exposição de motivos do projeto que lhe deu origem, a então Presidente Cristina Kirchner justifica que ele se apoia em pactos internacionais e em Direito comparado, os quais impõem estritas proibições, restrições e limites à aquisição de terras por parte de estrangeiros.

Assevera que essa interpretação é perfeitamente compatível com o disposto no art. 27 da Convenção de Viena sobre direito dos tratados, pois se trata de hierarquizar uma faculdade excludente da Nação, como é o exercício pleno de sua soberania territorial e de proteção regulatória sobre seus recursos estratégicos não-renováveis. Cita, dentre outras, a República Francesa (Lei n. 85-30, de 9 de janeiro de 1985); a República Italiana por meio das Leis n. 411 e n. 499 (1996); a Austrália – “Lands Aquisition”; o Canadá – “Loi Concernant expropriation”; e os Estados Unidos da América – “The Federal Land Policy And Management act.” (1976, Sección 501).

Há consenso, pois, em relação ao fato de que algum tipo de restrição à aquisição de terras rurais por estrangeiros é salutar, não só para garantir o pleno exercício da soberania como também para beneficiar a exploração de riquezas do solo pelos brasileiros.

Tem-se notícia, notadamente Mato Grosso e em outras Unidades Federativas de que há um grande número de empresas estrangeiras explorando usinas de etanol e outros tipos de biocombustível, além de se dedicarem ao cultivo de grãos. Não é aceitável, contudo, uma postura xenofóbica, de modo a impedir os investimentos na produção e o incremento da pesquisa científica.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), por meio da Instrução Normativa n. 70, de 6 de dezembro de 2011, voltou a regulamentar, pormenorizadamente, a matéria, alterando o entendimento consolidado quanto à aquisição realizada por pessoa jurídica, como será visto mais adiante. Ressalta-se, por derradeiro, que o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio da Instrução Normativa Conjunta n. 1 (DOU de 28/9/2012 – seção 1, p. 129), disciplinou o procedimento administrativo para o processamento do respectivo requerimento submetido à Lei n. 5.709/1971, qual seja a autorização para a aquisição ou arrendamento de imóvel rural por estrangeiro, sempre através de escritura pública.

Revela o governo uma grande preocupação com o tema, não obstante os dados oficiais demonstrem que apenas 0,51% do território está em mãos de estrangeiros. É certo que tais números não são fidedignos. Basta verificarmos a pouca expressão desses números para concluirmos o quanto é falho o banco de dados disponível no órgão responsável pela regularização fundiária do País, justificado por meio da presidência do Incra, quando se observa a ausência de informações referentes às transações realizadas.

Apesar de não ser novo, o assunto ainda suscita dúvidas, o que justifica o presente estudo.

1 CONCEITO DE ESTRANGEIRO

Estrangeiro, é aquele que não é brasileiro, seja nato ou naturalizado. Em princípio, pois, é aquele não nascido em território nacional³ e que não se enquadre em qualquer das hipóteses constitucionais que excepcionam o princípio do jus solo⁴.

Chega-se, pois, ao conceito de estrangeiro por exclusão, de sorte que se impõe conhecer o disposto no art. 12 da CF/1988, que cuida do instituto da nacionalidade.

O brasileiro, evidentemente, não tem qualquer restrição legal para aquisição de imóvel rural, a menos que tenha cônjuge estrangeiro e que o regime patrimonial escolhido implique a comunicação dos bens, hipótese em que deverá haver autorização do Incra, segundo entendimento jurisprudencial majoritário⁵

De difícil solução se mostra a hipótese em que o brasileiro comprou o imóvel solteiro, e posteriormente, se casa com estrangeiro por regime em que há comunicação de patrimônio. Não havendo como se fazer o controle prévio nessa hipótese, mais sensato é realizar a averbação do casamento na matrícula do imóvel, oficiando-se, em seguida, aos órgãos competentes para que tomem as providências que acharem necessárias.

2 CRITÉRIO DE CARACTERIZAÇÃO DE IMÓVEL RURAL

A legislação brasileira costuma adotar dois critérios para identificar o imóvel rural, a saber: a) critério da localização do bem; e b) critério da destinação econômica dada ao imóvel.

A doutrina firmou entendimento que, para efeito das restrições aqui tratadas, a lei de regência adotou o critério da destinação, uma vez que, embora não o faça de modo explícito, demonstra de maneira indireta, ao utilizar conceitos adotados pelo Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964), que, indubitavelmente, utiliza o critério da destinação. Na prática, como o registrador em tese, não tem como saber a destinação que é dada para cada imóvel, deve ele se valer da informação que constar da matrícula. Caso o interessado queira se livrar das restrições, tem de alterar, por vias próprias, esse dado da matrícula.

3 TRATAMENTO ESPECÍFICO CONFERIDO AO PORTUGUÊS

Confere-se ao cidadão português um tratamento privilegiado no Brasil, ficando dispensado de obter autorização para adquirir áreas rurais, desde que observados certos requisitos, a saber: a) não se localize o imóvel em área indispensável à segurança nacional, b) tenha residência regular no Brasil; e c) haja reciprocidade de tratamento⁶.

3 Já incluída, dentre outras, as hipóteses de nascimento em navios e aeronaves de guerra, navios mercantes brasileiros em alto-mar ou de passagem em mar territorial estrangeiro, aeronaves civis em voo sobre o alto-mar ou de passagem sobre águas territoriais ou espaços aéreos estrangeiros, e fronteiras geográficas como rios, lagos, baías, golfos, ilhas, bem como o espaço aéreo e o mar territorial.

4 Notar que mesmo o nascido no território brasileiro pode não ser nacional, caso os seus pais estejam a serviço de seu país (art. 12, I, "b", da CF). Também pode ter nascido no exterior e ser brasileiro (art. 12, I, "c").

5 Nesse sentido, veja-se o julgamento do MS 5.831-SP, julgado em 27/2/1997, Superior Tribunal de Justiça, ministro José Delgado.

6 Veja-se o Tratado da Amizade que entrou em vigor por força do Decreto Federal n. 3.927/2001, firmado em Porto Seguro, BA.

O tratamento benéfico, contudo, não é automático, devendo ser formalmente reconhecido pelo Ministério de Justiça, fundamentado no Decreto n. 3.927/2001 que promulgou o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre os referidos países, celebrado em Porto Seguro/BA em 22/04/2000, promulgado posteriormente, conforme ainda se vê

Eis um modelo de reconhecimento e certificação:

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA E CIDADANIA

PORTARIA N...., DE 19 DE MAIO DE 2017

O SECRETÁRIO NACIONAL DE JUSTIÇA E CIDADANIA, DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, no uso da competência delegada pela Portaria n. 570, de 11 de maio de 2016, publicada no Diário Oficial da União, de 12 de maio de 2016, resolve:

RECONHECER E CERTIFICAR aos portugueses abaixo relacionados a igualdade de direitos e obrigações civis e o gozo dos direitos políticos no Brasil, nos termos do art. 17 do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, promulgado pelo Decreto n. 3.927, de 19 de setembro de 2001, a fim de que possam gozar dos direitos outorgados pela Constituição e leis do Brasil:

4 IMÓVEIS URBANOS E OS ESTRANGEIROS

Existe restrição, sim, para que estados estrangeiros adquiram imóveis, seja urbano ou rural. Permite-se, excepcionalmente, a compra de imóvel para instalação de representações diplomáticas ou consulares, na forma do parágrafo 2º do art. 11 da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei n. 4.657/1942), exigindo-se, entretanto, prévia autorização do Estado brasileiro.

Não há restrições para que estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, adquiram imóvel urbano, à exceção daquela estabelecida no art. 205 do Decreto-Lei n. 9.760/1946, que diz respeito aos terrenos situados dentro de zona de fronteira, da faixa de 100 metros ao longo da costa marítima, a depender de assinatura do Presidente da República, ou de uma circunferência de 1.320 metros em torno de fortificações

A limitação relativa aos 100 metros da costa marítima, acima referida, não se aplica, contudo, à aquisição de unidades autônomas de condomínio edilício em terrenos de marinha, desde que situado em zona urbana e respeitado o limite de 1/3 de sua área total, como explicitado no parágrafo primeiro do mencionado dispositivo legal.

Exclusivamente para pessoas físicas, o PLV 12/2017 (MP 759-216), aprovado na Câmara dos Deputados, no dia 24/05/2017, e no Senado da República no dia 1º de junho de 2017, prevê que não será mais necessária autorização do presidente da República para a transferência de titularidade de terrenos com até 1.000 metros quadrados, situados dentro da faixa de 100 metros ao longo da costa marítima, inclusive em processos protocolados até 22 de dezembro de 2016.

5 AQUISIÇÃO DE TERRAS POR PESSOA FÍSICA ESTRANGEIRA

Não há, a priori, impedimento para aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira, bastando que, em determinadas hipóteses, haja autorização emitida pelo agente público competente.

A ordem jurídica do Brasil sempre contemplou os estrangeiros com os mesmos direitos fundamentais garantidos aos brasileiros, quais sejam: vida, liberdade, segurança e propriedade. Essa equiparação foi assim até o advento da Emenda Complementar n. 45, de 30 de janeiro de 1969, e do Decreto Legislativo no 924, de 10 de outubro de 1969, quando era livre a venda de terras rurais brasileiras a estrangeiros, ressalvadas as exigências gerais, previstas na pertinente legislação. Desde então, o estrangeiro viu seu direito de comprar terras rurais sofrer muitas restrições.

Requisito fundamental comum a todas as hipóteses que serão a seguir tratadas – o estrangeiro deve residir em território nacional (art. 1º da Lei n. 5.709/1971), à exceção do caso de recebimento de herança legítima.

Logo, a pessoa física estrangeira residente no exterior não pode, em regra, adquirir imóvel rural no Brasil.

A aquisição não sofre restrição, desde que:

a) o bem não ultrapasse o tamanho de 3 (três) Módulos de Exploração Indefinida (MEI)⁷; e

b) não seja o imóvel localizado em área de segurança nacional, hipótese em que é necessária autorização do Conselho de Defesa Nacional (art. 7º da Lei n. 5.709/1971)⁸.

Se o estrangeiro pretender adquirir mais de um imóvel, terá de obter autorização, ainda que a soma dessas áreas não ultrapasse a 3 módulos.

Também precisará de autorização se pretender comprar frações ideais de imóveis diferentes, ainda que inferior a 3 módulos.

Entretanto, se o estrangeiro for comprando frações sucessivas de um mesmo imóvel, desde que não ultrapasse o limite de três módulos, não precisará de autorização. É que estará adquirindo um único imóvel com área inferior a três módulos.

Caso o estrangeiro receba o imóvel por sucessão legítima (vedada a sucessão testamentária), não necessitará de autorização, salvo se a área for de segurança nacional⁹.

7 Este módulo é definido pela Instrução Especial no 50 do Incra, sendo diferente do módulo rural e do módulo fiscal. O MEI não consta do CCIR.

8 Art. 332 A aquisição será livre, independentemente de qualquer autorização ou licença, se o imóvel contiver área não superior a 03 módulos, ressalvados, no entanto, os imóveis situados em área considerada indispensável à segurança nacional, que dependerão de assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional.

9 Anote-se, todavia, que, segundo entendimento do Incra, os limites percentuais de área em mãos de estrangeiros no mesmo município devem ser respeitados, conforme orientação remetida às corregedorias de justiça, publicada no DJE de 17/7/1979 (São Paulo). Tal orientação contraria norma expressa do § 2º do art. 1º da Lei n. 5.709/1971, que torna o recebimento de herança imune ao controle de “todas as restrições” contidas na lei. Orienta o Incra, ainda, que também na sucessão mortis causa deverá o estrangeiro ter residência no Brasil (Ofício/Incra/SR (07) G/n. 538, de 2 de abril de 2012).

O Projeto de Lei n. 4.059/2012 aumenta o limite de 3 para 4 módulos fiscais (CF. art. 6º).

6 SITUAÇÕES QUE EXIGEM AUTORIZAÇÃO PARA A AQUISIÇÃO

I. Aquisição de imóvel rural maior que 3 módulos (MEI) e menor que 50 (MEI), observando-se o seguinte:

a) exige-se autorização do Incra. Além disso, se o imóvel estiver situado em área indispensável à segurança nacional, é exigida, ainda, a autorização do Conselho de Defesa;

b) não poderá a soma das áreas rurais pertencentes a estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, ultrapassar percentuais de 5% da superfície dos municípios;

c) também as pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada município, de mais de 40% da área de $\frac{1}{4}$ de sua superfície, ou seja, 10% da área.

Esses limites (itens b e c)¹⁰ não se aplicam para aquisições de áreas rurais nas seguintes hipóteses:

i. áreas inferiores a 3 módulos;

ii. áreas objeto de compra e venda, de promessa de compra e venda, de cessão ou de promessa de cessão, mediante escritura pública ou instrumento particular devidamente protocolado no registro competente, e que houverem sido cadastrados no Incra, em nome do promitente-comprador, antes de 10 de março de 1969;

iii. quando o adquirente tiver filho brasileiro ou tiver casado com pessoa brasileira, sob o regime da comunhão de bens.¹¹

II. Aquisição de imóvel rural com área superior a 50 módulos (MEI):

Em princípio, não é admissível a compra de área rural por estrangeiro acima de 50 módulos, a menos que haja autorização do presidente da República, e eventualmente, do Conselho de Defesa (se for em área de segurança nacional) e do Incra, para análise do projeto de exploração de áreas acima de 20 módulos.

Também incidem, nessa hipótese, as limitações das letras b e c do item anterior (item 1).

10 Se não tiver o oficial como calcular a soma de áreas rurais em nome de estrangeiros no município e o total das áreas adquiridas pelos da nacionalidade do requerente, incluindo o período anterior à promulgação do Dec.-Lei n. 494, de 10 de março de 1969, poderá considerar a certidão referente às transações que se efetivarem a partir da Lei n. 5.709, de 7 de outubro de 1971, ou mesmo do Dec. n. 74.965, de 26 de novembro de 1974, que instituíram o livro especial auxiliar para o registro de terras rurais adquiridas por estrangeiro. Nesse sentido, veja-se o art. 5º do Decreto n. 74.965, de 26 de novembro de 1974.

11 O Incra, por meio do Ofício/Incra/SR (07) G/n. 538 esclareceu que “a pessoa estrangeira casada com brasileira sob o regime de comunhão de bens que pretenda adquirir ou arrendar imóvel rural no País ou se tiver filho brasileiro está isenta somente das restrições relativas ao quantitativo de área do município, não isentando o interessado encaminhar o pedido de autorização do Incra para que os demais aspectos no tocante as condições essenciais sejam analisados”.

7 ASPECTOS NOTARIAIS E REGISTRAIS

Na aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira, física ou jurídica, é indispensável a lavratura de escritura pública, na forma do art. 8º da Lei n. 5.709/1971, independentemente do valor do bem, sob pena de nulidade.

Da escritura constará, obrigatoriamente, além dos documentos exigidos para a lavratura de escrituras em geral¹², o documento de identidade do adquirente, a prova de sua residência no território nacional e, quando for o caso, a autorização do órgão competente.

O adquirente necessitará, no caso de áreas não superiores a 3 módulos (MEI), declarar, sob as penas da lei, que não possui outro imóvel, na forma do art. 9º, a, do Decreto n. 74.995/1974.

Deve o interessado apresentar, ainda, autorização do Incra, do Conselho de Defesa Nacional ou do presidente da República, de acordo com a localização e o tamanho da propriedade, nas condições já vistas.

É de 30 dias o prazo de validade da autorização para a lavratura da escritura, seguindo-se o registro no Serviço de Registro de Imóveis, no prazo de 15 dias.

A certidão do Registro Geral de Imóveis (RGI), relatando a porcentagem de propriedades rurais em nome de estrangeiros no município da situação do bem, deverá ser apresentada perante o Incra (art. 9, a, do Decreto n. 74.965) e também perante o tabelionato de notas, no momento da lavratura do Ato¹³, não sendo solteiro, deverá apresentar certidão de casamento, legalizada por cônsul, traduzida e registrada no serviço de Títulos e Documentos, ou simplesmente a certidão expedida pelo Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN), na hipótese de casamento celebrado no Brasil.

A Instrução Normativa do Incra n. 70, de 6 de dezembro de 2011, exige, no inc. III do art. 3º, a inscrição do comprador estrangeiro no Registro Nacional de Estrangeiros (RNE), na condição de permanente.

A não observância das regras contidas na Lei n. 5.709/1971 implica a nulidade do ato e a responsabilização civil, penal e administrativa do tabelião e do registrador.

Não é a inscrição no livro de registro de propriedade rural para estrangeiro que transfere a propriedade, servindo de simples controle administrativo.

Assim, o registro, para transferir a propriedade, deve ser efetuado na matrícula do imóvel.

Os cartórios de Registro de Imóveis devem, por fim, informar trimestralmente à Corregedoria da Justiça dos Estados e ao Incra a relação das aquisições de imóveis rurais por pessoas estrangeiras, ainda que localizados em zona urbana, inclusive aquelas primeiras aquisições inferiores a três MEI, que são dispensadas de autorização prévia.

12 Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR relativo aos últimos cinco anos, Certidão Negativa de Débito (CND)/INSS nas hipóteses legais, certidão de ônus reais, certidão de feitos ajuizados e imposto de transmissão.

13 Nela, serão informadas, inclusive, as áreas inferiores a 3 módulos. A Instrução Normativa do Incra n. 70/2011 refere-se, também, à exigência de apresentação de certidão do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que comprove a área total do município de localização do imóvel (inc. XV do art. 13).

8 PROBLEMAS AINDA NÃO RESOLVIDOS E NOVAS QUESTÕES DECORRENTES DA RECENTE LEGISLAÇÃO

Usucapião de área rural por estrangeiros

José Carlos Salles, ao tratar de usucapião especial rural, afirma que as pessoas físicas estrangeiras residentes no País podem se valer da ação declaratória de domínio por usucapião, sujeitando-se, contudo, aos limites estabelecidos na Lei n. 5.709/1971.¹⁴

Deste modo, se a área for inferior a três módulos (MEI), fica dispensada a autorização.

A dúvida é em que momento se fará o controle das restrições: ou no momento da sentença ou por ocasião da qualificação do mandado de usucapião pelo oficial do registro de imóveis?

Há quem sustente que não poderá o oficial recusar o mandado de usucapião, pois isso, é matéria de mérito a ser examinada no âmbito da ação judicial. Nesse sentido, veja-se Benedito Silvério Ribeiro¹⁵:

Pode ocorrer, no entanto, que haja sentença concessiva de usucapião em que não se tenha atentado à autorização (exigida para a escritura, conforme art. 9º da Lei 5.709/71), o que, todavia, não poderá ser objeto de exigência pelo Oficial de Imóveis. Não lhe cabe corrigir falha da sentença, mesmo porque a lei fala em escritura pública. Nessas circunstâncias, feito o registro, sem a devida autorização, não pode ser declarado nulo de pleno direito, possibilitando rescisão da sentença na via anulatória ou rescisória, sendo o Incra o órgão legitimado para agir.

Averbe-se a existência de orientação em sentido contrário, como se vê do julgamento da Apelação Cível n. 01-6/7, Atibaia, DJE 11/8/2003:

Registro de Imóveis. Mandado de Usucapião. Imóvel rural. Recurso que devolve a qualificação por inteiro do título. Cônjuge estrangeiro. Necessidade de autorização do Incra. Inteligência do artigo 1º da Lei 5.709/71. Recurso não provido.

Em razão da responsabilidade civil, recomenda-se a expedição de ofício ao juiz que expediu o mandado, indagando se deve ou não exigir autorização.

Não obstante negar a possibilidade de usucapião, o STJ, no Resp. n. 171347-SP, DJU, de 12/6/2000, reconheceu ao estrangeiro proteção possessória em função de possuir um instrumento particular de compra e venda.

9 NULIDADE INDEPENDENTEMENTE DE PROPOSTA DE AÇÃO JURISDICIONAL

O art. 15 da Lei n. 5.709/1971 prevê a nulidade do ato quando não obtida a autorização necessária para o estrangeiro adquirir área rural.

A rigor, a declaração de nulidade depende da propositura de ação anulatória do título. A jurisprudência, contudo, tem admitido o cancelamento direto do registro de compra e venda no qual não se obteve a indispensável autorização do Incra, como se vê da seguinte ementa:

14 SALLES, José Carlos de Moraes. Usucapião de Bens Imóveis e Móveis. *Revista dos Tribunais*, 7. ed., p. 334-335.

15 RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de Usucapião*. 6. ed. São Paulo: Editora Saraiva, p. 298. v. 1.

Registro de Imóveis – Cancelamento de registro – Aquisição de imóvel rural por estrangeiro – Área com superfície superior ao módulo regional – Não exibida autorização do Incra – Averbamento de nova descrição do imóvel por meio de levantamento topográfico extrajudicial – Nulidade de pleno direito caracterizada. Pretensão acolhida para determinar o cancelamento das averbações e dos registros (CGJ-SP. Processo n. CG 79.657/87. Julgamento em 27/3/1987).

Curiosamente, o já mencionado Projeto de Lei n. 4.059/2012, no seu art. 14, utiliza-se da expressão anulável e não mais nulidade de pleno direito, empregada no art. 15 da Lei n. 5.709/1971.

10 HIPOTECA DE ÁREA RURAL EM FAVOR DE ESTRANGEIRO

A questão tem sido debatida na doutrina, parecendo mais adequado o entendimento que permite a constituição de hipoteca sem que se exija prévia manifestação da autoridade competente, nas hipóteses previstas no art. 12 da Lei n. 5.709/1971, postergando a exigência para o momento em que o título for apresentado ao registro de imóveis.

Nesse sentido, veja-se a opinião de Adriano Erbolato Melo:¹⁶

Vê-se que a melhor dicção da norma, s.m.j, é aquela que limita a manifestação da vontade na aquisição pelo estrangeiro e não na manifestação de vontade na disposição do alienante seja ela nacional ou alienígena [...].

Deverá constar da escritura, por cautela, que as partes têm ciência de que para eventual aquisição do imóvel em execução do crédito será necessária a obtenção da autorização do Incra, nas hipóteses exigidas legalmente. O PL no 4.059/2012, no art. 5º, cuida expressamente da questão, estabelecendo o seguinte:

Art. 5º Não se aplicam as restrições previstas nesta Lei nos casos de direitos reais ou pessoais de garantia.

Parágrafo único. Caso a concessão de garantia por instrumento público ou particular importe na aquisição da propriedade por credor atingido por esta lei, essa propriedade será sempre resolúvel e deverá ser alienada no prazo de 1 ano, a contar da adjudicação do bem, sob pena de perda da eficácia da aquisição e reversão do bem ao proprietário original, com desconstituição da garantia.

11 ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA DE IMÓVEL RURAL

O registro do contrato de alienação fiduciária de imóvel transfere a propriedade para o credor fiduciário¹⁷.

16 MELO, Adriano Erbolato. Palestra proferida no XI Seminário de Direito Notarial e Registral de São Paulo, realizado no dia 21 de abril de 2007, no hotel Stream Palace, em Ribeirão Preto. Publicada no Boletim Eletrônico do IRIB n. 2.933, de 3/5/2007. Disponível em: <http://www.irib.org.br/html/boletim/boletim-iframe.php?be=886>.

17 CHALHUB, Melhim Namem. *Negócio fiduciário*. Renovar, 3. ed., p. 268. Afirma o autor o seguinte: “ao ser registrado o contrato de alienação fiduciária, considera-se transferida a propriedade ao credor-fiduciário e, por esse meio, o devedor-fiduciante demite-se do seu direito de propriedade; em decorrência desse registro, constitui-se em favor do credor-fiduciário é investido da qualidade de propriedade resolúvel; por força dessa estruturação, o devedor-fiduciante é investido na qualidade de proprietário sob condição suspensiva, e poderá tornar-se novamente titular da propriedade plena ao implementar a condição de pagamento da dívida que constitui objeto do contrato principal”.

Uma interpretação literal dos dispositivos legais levaria à conclusão de que haveria necessidade de autorização para o registro do instrumento de sua constituição em relação a imóvel rural, quando a alienação fosse feita, por exemplo, para uma instituição financeira estrangeira.

Deve-se observar, contudo, que a alienação em favor do credor se faz com fins de garantia (propriedade resolúvel), não havendo transferência da posse do imóvel, que permanece em poder do devedor.

Ademais, o imóvel alienado não passa a integrar o ativo imobilizado do credor que, inclusive, deverá, obrigatoriamente, fazer a alienação do bem em leilão, somente ficando com o bem na hipótese de não haver interessado na sua aquisição.

Mesmo assim, é obrigado a vender o bem no prazo máximo de 1 ano, prorrogável até duas vezes, a critério do Banco Central da República, na forma do art. 35 da Lei n. 4.595/1964.

Em razão desses argumentos, parece mais adequada a tese de dispensa da manifestação prévia do Incra nessa hipótese, na forma preconizada no parágrafo único do art. 5º do PL n. 4.059/2012.

12 INSTITUIÇÃO DE OUTROS DIREITOS REAIS SOBRE IMÓVEL RURAL

Discute-se, ainda, se as restrições para o estrangeiro adquirir imóvel rural se estendem também à instituição de outros direitos reais, que não a venda.

Não há uma resposta fechada para tal questão. Devem-se levar em consideração aspectos peculiares de cada instituto jurídico, como já foi feito em relação à hipoteca e à alienação fiduciária. Em regra, se houver apossamento imediato pelo estrangeiro, recomenda-se a obtenção de prévia autorização, como no usufruto e no direito de superfície¹⁸.

Ressalte-se que, em relação à área indispensável à segurança nacional, a questão tem tratamento expresso, pois os incs. V e VI do art. 2º da Lei n. 6.634/1979 estabelece que, na faixa de fronteira¹⁹, não pode o estrangeiro ser titular de nenhum direito real, sem a autorização do Conselho de Defesa Nacional.

13 FUNDOS IMOBILIÁRIOS E O IMÓVEL RURAL

Verifica-se, nos últimos anos, grande incremento na formação dos fundos de investimentos imobiliários, criados pela Lei n. 8.668/1993 e regulamentado pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) em suas Instruções de números 205 e 206, ambas de 1994.

A lei não lhes atribuiu personalidade jurídica, preferindo tomar de empréstimo a personalidade das instituições financeiras que são responsáveis pela administração do patrimônio (art. 6º da Lei n. 8.668/1994).

18 Em sentido contrário, veja-se: CAMARGO, Luciano Dias Bicalho. *Boletim Irib em Revista*, n. 343, p. 176.

19 Anote-se, por fim, que, desde a edição da Lei n. 2.597/1955, a faixa de fronteira se identifica fisicamente com a faixa de segurança nacional.

Deste modo, a escritura e o registro de eventual título de que conste aquisição de imóveis no interesse dos integrantes do fundo devem ser feitos em nome da instituição administradora, como informa Marcelo Terra²⁰:

Importantíssima a constatação de não ser o fundo dotado de personalidade jurídica [...] A ausência de personalidade impede que o fundo compareça em escrituras como adquirente ou alienante de imóveis, e via de consequência, de constar no assento registral como titular de direito real incidente sobre um imóvel.

No mesmo sentido, veja-se a lição de Melhim Chalhub²¹:

Com efeito, na dinâmica dos fundos de investimento em geral, os bens que constituem seu patrimônio são adquiridos pelo fundo em seu nome, enquanto a propriedade dos condôminos (quotistas) recai sobre as quotas do fundo. No caso dos fundos de investimento imobiliário, para evitar questionamentos quanto à capacidade do condomínio para comercializar imóveis, à luz das restrições da lei civil, optou o legislador por atribuir à própria sociedade administradora a propriedade dos imóveis que integram a carteira do fundo, definindo, então, a propriedade fiduciária. A fórmula permite que os quotistas (fiduciantes) outorguem a gestão dos investimentos imobiliários a uma instituição administradora (fiduciária).

Vê-se, pois, que o bem, apenas formalmente, é adquirido pela instituição financeira administradora para solucionar um aspecto prático, na medida em que tais bens, de fato, pertencem aos investidores.

Sendo os investidores pessoas estrangeiras, incidiriam as normas restritivas da Lei n. 5.709/1971

Parece que sim, pois senão seria fácil contornar as restrições legais por intermédio da criação de fundos, de sorte que cabe ao tabelião e ao registrador exigirem todos os documentos e as autorizações especificadas na lei de regência. Essa, ademais, é a solução prevista no PL n. 4.059/2012 (art. 3º).

14 AQUISIÇÃO DO IMÓVEL RURAL POR PESSOA JURÍDICA ESTRANGEIRA

As sociedades estrangeiras estão impedidas de adquirir imóvel rural no Brasil, salvo se possuírem autorização para funcionar no País, na forma do art. 1º da Lei n. 5.709/1971 (interpretação a contrário sensu)²².

Por sua vez, os incs. I a VI, parágrafo primeiro, do art. 1.134 do Código Civil tratam da forma como devem obter autorização para funcionar no País, objetivando a defesa da economia nacional e a garantia do cumprimento das obrigações a serem contraídas.

20 TERRA, Marcelo. Reflexões Registrais Sobre os Fundos de Investimentos Imobiliários. *RDI* n. 35/36, p. 41.

21 CHALHUB, Melhim Namem. *Negócio fiduciário*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 399.

22 A comprovação de atuação efetiva ou não em território nacional pode ser matéria que apresente alguma dificuldade. Pense-se na hipótese de uma sociedade estrangeira que emprestou dinheiro a uma sociedade brasileira no exterior e pretenda registrar uma hipoteca garantidora do negócio jurídico. Nesse caso, obviamente, não será necessária a apresentação de qualquer ato autorizativo, pois não se trata de funcionamento no Brasil.

Anote-se que, na forma do art. 1.136 do Código Civil, tais sociedades também terão de inscrever seus atos constitutivos no registro próprio do lugar em que irão se estabelecer, podendo constar da sua denominação original as expressões “do Brasil” ou “para o Brasil”.

Igualmente, deverão estar inscritos no CNPJ, especialmente para participarem de negócios jurídicos celebrados por escritura pública, sendo observadas as disposições da Instrução Normativa n. 568, de 8 de setembro de 2005.

Submetem-se tais empresas à aprovação do ministro da Agricultura para a exploração da terra rural (somente podem explorar atividades agropecuárias, industriais ou de colonização, na forma do art. 5º da Lei n. 5.709/1971).

A autorização se impõe para as pessoas jurídicas, mesmo que a área rural a ser adquirida esteja abaixo do limite de 3 (três) MEI.

Atualmente, o limite máximo para aquisição por pessoa jurídica é de 100 (cem) MEI.

A dúvida persiste quanto à necessidade de se obter ou não prévia autorização do Incra para aquisição de imóvel rural por pessoa jurídica nacional da qual “participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do capital social e residam ou tenham sede no exterior”, como determina expressamente o parágrafo 1º do art. 1º da Lei n. 5.709/1971.

É que tal dispositivo amplia o conceito de empresa estrangeira para fins de submissão às restrições nela estabelecidas.

Entretanto, o art. 171 da CF/1988 não estabeleceu diversidade de tratamentos entre empresas nacionais com ou sem capital estrangeiro, fora dos casos constitucionalmente previstos, de sorte que não teria o texto constitucional recepcionado o § 1º do art. 1º da Lei n. 5.709/1971.

Passou-se a considerar, pois, que empresas formadas por estrangeiros, mas constituídas consoantes às leis nacionais e com sede em território nacional, poderiam adquirir livremente áreas rurais, na forma do Parecer GQ 181 da Advocacia-Geral da União, do ano de 1998.

Atualmente, contudo, o parecer da AGU n. 1/2008 alterou o entendimento anterior considerando, agora, vigente o mencionado § 1º do art. 1º da Lei n. 5.709/1971²³.

Nessa esteira, o Conselho Nacional de Justiça determinou que fosse feito o controle dessas aquisições pelos cartórios de notas e de registro imobiliário, devendo ser informada qualquer transação de imóveis rurais às Corregedorias de Justiça dos Estados, mesmo que efetuadas por empresas nacionais, desde que controladas por estrangeiros.

23 Já havia decisões judiciais defendendo a necessidade de prévia autorização em tal circunstância, como se depreende do seguinte julgado: “Imóvel Rural – Aquisição. Empresa Brasileira ou Estrangeira – Controle Societário. Os serviços de notas e de registros, quando lavrarem ou registrarem títulos que envolvam a aquisição de imóvel por empresa brasileira com maioria de capital social controlado por pessoa física ou jurídica estrangeira, devem fazer menção à portaria que autorizou a aquisição ou mencionar a decisão que a dispensou (Processo CG 3.264/96 – São Paulo, DOJSP 4/5/1996, Parecer do Juiz Marcelo Martins Berthe)”.

A Consolidação Normativa do Estado do Rio de Janeiro regulamenta a questão no art. 341, cuja redação é a seguinte:

Art. 341 – Quando o adquirente de imóvel rural for pessoa jurídica estrangeira, ou a ela equiparada, constarão, obrigatoriamente, da escritura:

I – a aprovação pelo Ministério da Agricultura;

II – os documentos comprobatórios de sua constituição e de licença para o seu funcionamento no Brasil, e

III – a autorização do Presidente da República, nos casos previstos no § 3º do art. 5 do Decreto 74.965/1974.

A Instrução Normativa n. 70/2011 do Incra traz, nos arts. 15 e seguintes, regulamentação pormenorizada dos documentos que devem instruir o pedido administrativo de compra

Permita-se a transcrição das conclusões de Eduardo Augusto 25 sobre o tema em exame: As empresas brasileiras que passam a estar submetidas às restrições da lei são apenas as que estão sob controle de pessoa natural ou jurídica estrangeira, que resida ou tenha sede no Exterior. Não há que se desfazer o controle do quadro societário da empresa controladora, nem da controladora desta. O comando legal restringe a análise apenas ao controlador direto, ou seja, deve-se verificar a nacionalidade e o domicílio/sede somente do titular da maioria do capital votante. Compete ao Registro de Imóveis efetuar o controle da extensão territorial de cada Município que esteja em poder dos estrangeiros. Com a inclusão das empresas nacionais sob o controle estrangeiro nessa estatística, o controle deixou de ter coerência e efetividade, pois inexistente obrigação por parte das empresas de comunicar ao registro imobiliário a mutação de sua situação societária. Em decorrência, o controle levará em conta apenas o momento da aquisição, mas não representará a realidade diante das constantes mutações acionárias, numa incontável “troca de cadeiras” que ocorrerá segundo as necessidades do mercado. Em suma, o controle que compete ao registrador imobiliário passa a ser artificial, pois não é possível acompanhar as mutações diárias dessas empresas.

A inclusão das empresas nacionais sob o controle estrangeiro às restrições da Lei 5.709/71 poderá gerar sérios prejuízos ao nosso País, não sendo, portanto, uma boa política de governo. Considerando que as grandes empresas (principalmente as instituições financeiras) estão nessa situação, todas as dificuldades e prejuízos a elas impostos serão, de uma forma ou de outras, repassados ao consumidor. A instituição financeira controlada por estrangeiro já saberá, de antemão, que o imóvel rural dado em garantia não poderá ser por ela arrematado para satisfazer seu crédito na hipótese de inadimplemento; consequência: a população terá maiores dificuldades para obter novos empréstimos quando a garantia que se pretende ofertar seja o seu imóvel rural.

O Projeto de Lei n. 4.059/2012, no § 2º do art. 1º, contudo, em consonância com o texto constitucional, estabelece outra diretriz, asseverando que “as restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam às pessoas jurídicas brasileiras, ainda que constituídas ou controladas direta ou indiretamente por pessoas privadas, físicas ou jurídicas estrangeiras, salvo o disposto no art. 3º.”

O referido art. 3º faz a seguinte enumeração:

Art. 3º Não podem adquirir imóveis rurais, ainda que sob a forma indireta, mediante a aquisição direta ou indireta do controle acionário, a constituição de fundo de investimento imobiliário ou a contratação de consórcios, as seguintes pessoas jurídicas:

I – a organização não-governamental com atuação no território nacional que tenha sede no exterior ou organização não-governamental estabelecida no Brasil cujo orçamento anual seja proveniente, na sua maior parte, de uma mesma pessoa física estrangeira, ou empresa com sede no exterior ou, ainda, proveniente de uma dessas fontes quando coligadas;

II – a fundação particular quando os seus instituidores forem pessoas enquadradas no disposto no inciso I ou empresas estrangeiras ou empresas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil com sede no exterior;

III – os fundos soberanos constituídos por estados estrangeiros.

O § 1º que trata sobre a proibição mencionada nesse artigo não se aplica às Companhias de Capital Aberto com ações negociadas em bolsa de valores no Brasil ou no exterior.

Nesse diapasão, em artigo de autoria de Fabrício de Castro, veiculado no jornal o Estado de São Paulo do dia 17/2/2017, o Ministro da Agricultura, Blairo Maggi, manifestou que ser favorável à autorização para que estrangeiros possam comprar terras no Brasil. No entanto, ele defende a adoção de restrições no caso das chamadas “culturas anuais”, como soja e milho – dois dos principais produtos de exportação do Brasil.

O receio é que fundos estrangeiros possam adquirir parcela substancial da área destinada a essas culturas e, em determinado ano, em função dos preços mais baixos no mercado internacional, decidam não plantar

Rematando os debates promovidos em torno da Proposição: PL-4059/2012 A, apresentada 13/06/2012, de autoria da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, apensado ao PL-2289/2007, entendem os congressistas que o Estado pode regular o mercado mesmo com uma legislação mais flexível ao investimento estrangeiro; notadamente no que tange às transações realizadas por fundos soberanos de países com forte interesse na importação de produtos primários brasileiros.

Observando os maus exemplos praticados por empresários e/ou políticos, operadores dos citados fundos imobiliários, muitos deles denunciados pela mega operação desencadeada no Brasil, a partir do ano 2015, denominada “lava a jato”, um grupo de colegas da Associação de notários e registradores de Mato Grosso, em estudos realizados nos últimos anos, concluíram que para estancar tantas práticas legais, todavia imorais, em obediência ao princípio da precaução, recomenda-se que a Receita Federal do Brasil obrigue o sistema bancário a emitir Declaração de Operações Imobiliárias-DOI, referente às aquisições e transferências de quotas dos aludidos fundos imobiliários e ato contínuo, na base do Sigef/CNJ, seja inserido campo destinado ao cadastro e registro de imóveis e das quotas pertencentes aos Fundos de Investimentos Imobiliários-Lei n. 8. 668/93.

BIBLIOGRAFIA

BARBOSA, José de Arimatéia Barbosa. *Compra y venta de propiedad de inmueble rural: un enfoque a partir de la Amazonia*. Buenos Aires: Editorial UMSA, 2014.

BORGES, Antonino Moura. *Estatuto da terra, comentado e legislação adesiva*. São Paulo: Edijur, 2007.

DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de Registros de Imóveis*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

PEREIRA, Lutero de Paiva. *Imóvel rural para estrangeiro*. Curitiba: Juruá, 2012.

RIBEIRO, Nelson de Figueiredo. *Edições do Senado Federal*, v. 64. Brasília, 2005.

SILVA, José Antônio Muraro. *Legislações Agrárias do Estado de Mato Grosso*. 1. ed. Ed. Jurídica Mato-Grossense, 2001.

CONSTITUIÇÕES da República Federativa do Brasil; legislações específicas, Pareceres da AGU – Decisões do CNJ, Provimentos da CGJ-MT.

INSTRUÇÃO Normativa Especial, n. 50 – Incra de 26 ago. 1997.

INSTRUÇÃO Normativa n. 76, 2013.

PEDIDO de Providências – CNJ – 0002981-80.2010.2.00.0000. Requerido pelo Ministério Público Federal- 5ª Câmara de Coordenação e Revisão-Patrimônio Público e Social – Encaminhado em 30 set. 2009 a todos os Registradores de Imóveis de MT, por meio da CGJ-TJMT-Provimento 16/2010.

PROVIMENTO da CGJ-MT 40/2016.

PROVIMENTO CNJ 43/2015.

SITES PESQUISADOS

- www.presidencia.gov.br.
- <http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/aquisicao-e-arrendamento-de-terras-por-estrangeiro>.
- <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes/nacionalidade-e-naturalizacao/igualdade-de-direitos>.
- <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/AGROPECUARIA/512537-DEBATEDORES-DIVERGEM-SOBRE-PROJETO-QUE-REGULA-COMPRA-DE-TERRAS-POR-ESTRANGEIROS.html>.

A QUEDA DOS PREÇOS DOS IMÓVEIS NO BRASIL, OS ÍNDICES DE PREÇOS, E OS WORKING PAPERS DO BIS: UMA PERSPECTIVA PARA AS POLÍTICAS ECONÔMICA E MONETÁRIA ¹

Claudio Martins Gaiarsa ²

Resumo

O setor de real estate vem ganhando relevância no cenário econômico e financeiro brasileiro. Essa relevância tem crescido à medida que os financiamentos habitacionais têm aumentado sua participação nos balanços das instituições financeiras. O monitoramento permanente desses ativos passa a ganhar importância, a exemplo de todos os ativos do sistema financeiro, à medida que a higidez dessas instituições depende, de forma crescente, desses ativos. O crescimento da importância dos ativos imobiliários, em especial dos imóveis residenciais, acrescenta uma nova dimensão ao ciclo econômico, introduzindo uma possibilidade adicional para a geração de crises: a desvalorização dos imóveis, e sua repercussão sobre o sistema financeiro. A forma universalmente adotada para acompanhamento da evolução desses ativos são os índices de preços dos imóveis residenciais, ainda que as maneiras de fazê-lo sejam tantas quantos índices existem pelo mundo. A construção de um índice de preços de imóveis é tarefa muito mais difícil do que de um índice de preços ao consumidor, já que os preços só se materializam no momento da compra e venda de um imóvel, evento pouco frequente, agravado pela singularidade de cada imóvel transacionado. A essa já amplamente reconhecida dificuldade, soma-se a de utilização dessa medição para a elaboração das políticas econômica e monetária. O BIS – Bank for International Settlements, em associação com o FMI, promoveu uma conferência em 2003 para discutir a respeito da construção e utilização desse tipo de índice, com destaque para as dificuldades na sua interpretação e na elaboração de políticas econômicas e monetárias correspondentes. Tanto essa dificuldade é real, que mesmo com todo o empenho daquelas instituições, em 2003, praticamente nada resultou para enfrentar a crise econômica de 2008, originada do exacerbamento do ciclo imobiliário nos países de economia madura. As séries temporais de dois índices brasileiros são comparadas, e são lançadas hipóteses para as divergências surgidas dessa comparação, com base no material elaborado pelo BIS/FMI.

Palavras-chave: Índice de preços de imóveis. Política monetária. IVG-R. Fipe-Zap. BIS – Bank for International Settlements.

1 INTRODUÇÃO – SOBRE A IMPORTÂNCIA DOS ÍNDICES DE PREÇOS DE IMÓVEIS

Para entender a questão e a relevância dos Índices de Preços dos Imóveis e seu comportamento recente, é preciso reconhecer as mudanças pelas quais a economia brasileira passou nos últimos anos.

Em primeiro lugar, o Sistema Financeiro Nacional está entrando em uma nova fase, e usando uma relação numérica, ele sai de uma situação 20/20, e está migrando para uma situação 200/200. Isto significa que o crédito típico fornecido pelos bancos que era de R\$20 mil com um prazo de 20 meses para sua quitação (um financiamento

¹ As opiniões expressas neste trabalho são exclusivamente do autor e não refletem, necessariamente, a visão do Banco Central do Brasil.

² Banco Central do Brasil – Analista do Departamento de Supervisão Bancária Mestre em Engenharia Civil pelo Núcleo de Real Estate da Escola Politécnica da Usp – 2010 / Graduado em Administração Pública pela EAESP da Fundação Getúlio Vargas – 1975 / Diploma in Development Planning pela University College London – 1979. Contato: gaiarsac@gmail.com.

de automóvel), está migrando para uma situação onde o crédito típico agora é 200/200, ou seja, um financiamento de R\$200 mil com um prazo de 200 meses para ser saldado (um financiamento imobiliário). O impacto de uma mudança desse tipo no sistema financeiro é enorme, dado que em ocorrendo a inadimplência dos mutuários, a solução do problema toma muito mais tempo e muito mais capital dos bancos que porventura enfrentem essa inadimplência. Para os bancos, os requisitos de capital, de análise de crédito, e de monitoramento sobre as garantias oferecidas para honrar os financiamentos, são muito maiores, os riscos para os bancos são muito maiores, e as soluções para uma crise bancária são muito mais complexas e custosas. O problema é igualmente complexo para as autoridades monetárias.

Em segundo lugar, e examinando a questão por outro ângulo, podemos dizer que até hoje as crises econômicas no Brasil foram geradas basicamente por problemas cambiais ou por problemas das finanças públicas. Isto permaneceu assim mesmo após o advento do Real, em 1994. Isto significa que as crises econômicas derivadas dos ciclos de valorização e desvalorização dos imóveis, que eram um discutível privilégio dos países ricos, passam a ser uma possibilidade adicional para geração de crises que se abre para o Brasil. Ao ver crescer o volume dos créditos imobiliários de um nível muito baixo na primeira metade da primeira década dos anos 2000, para algo próximo dos 10% em 2015, uma desvalorização dos imóveis, que, aparentemente é um fenômeno vivido pelo país, principia a ter os contornos de uma situação que tem poder de afetar a economia e desestabilizar o sistema financeiro, o qual, além de seu poder de multiplicar o dinheiro, tem também o grave defeito de poder multiplicar os problemas econômicos e financeiros do país. Isto ainda não é, no atual momento, uma realidade concreta, por uma série de razões, mas a continuarmos a financiar um volume crescente de imóveis aos assalariados do país, o Brasil poderá enfrentar a realidade concreta de, compartilhando aquele discutível privilégio com os países ricos, viver uma crise econômica onde a desvalorização dos imóveis poderá se tornar o epicentro de uma crise econômica, agora por uma nova razão.

Isto posto, a questão do preço dos imóveis, que agora tem uma participação crescente nos balanços dos bancos, passa a ser um ponto a ser monitorado de perto, tanto pelos bancos, quanto pelos gestores das políticas monetária e econômica. O Índice de Preços dos Imóveis passa a ter importância de um termômetro, ou de um sismógrafo, que permite medir a intensidade com que os preços dos imóveis se movem acima ou abaixo na escala dos preços, provendo desta forma, aos gestores das políticas monetária e econômica um instrumento valioso de análise de conjuntura.

1.1 MEDIÇÃO

Os ativos financeiros têm suas cotações avaliadas de duas formas básicas: ou as cotações são apresentadas segundo vão acontecendo suas negociações, alguns deles *on line*, como é o caso das ações, ou a intervalos maiores, por exemplo diariamente, conforme são negociados nos mercados.

A outra forma de avaliação de um ativo financeiro é, no jargão do mercado, pela “curva do papel”, ou seja, durante a vida de um título de dívida, que tem uma taxa de juros e um vencimento, esse título gera um fluxo de juros para o credor, que tanto podem ser capitalizados ou pagos, e esse fluxo permite avaliar o quanto vale aquele título

de dívida a cada momento. A curva de um papel também pode ser alterada por eventos que afetem a reputação ou a capacidade de pagamento do devedor, fato que pode acontecer com qualquer título de dívida ou ação de empresa.

Estas duas formas básicas de avaliação dos ativos financeiros são da maior importância para os bancos. Os bancos centrais têm a função de zelar pela estabilidade do sistema financeiro, e tanto, ou mais que os próprios bancos, os bancos centrais têm que monitorar o valor dos ativos dos bancos, que é em essência o que permite que eles possam se proteger de uma desvalorização desses ativos, e por consequência, de seu capital. O poder multiplicador do dinheiro que os bancos têm, só não é maior, e mais fulminante, do que o poder disseminador de crises de um sistema bancário em descapitalização.

À medida que os imóveis passam a representar parcela crescente das garantias no sistema financeiro de um país, é importante que o valor dessas garantias seja monitorado. A natureza dos imóveis é que torna essa medição uma tarefa das mais complicadas. Ações e títulos de dívida são negociados a toda hora, o que não é o caso dos imóveis, cuja passagem pelo mercado é um evento que, na melhor das hipóteses, ocorre uma vez por ano. Para tornar a aferição de preços dos imóveis uma tarefa ainda mais difícil, cada imóvel é único, enquanto qualquer ação da empresa X é igual a qualquer outra ação dessa mesma empresa. Os índices de preços ao consumidor são feitos com base na verificação mensal dos preços dos mesmos produtos.

No caso dos imóveis, os índices existentes têm que criar um referencial que homogenize os diferentes imóveis segundo algum critério, de forma a superar a impossibilidade concreta de ter os mesmos imóveis medidos regularmente, dado que não são vendidos a períodos regulares.

Dada a importância das variações dos preços dos imóveis para as crises econômicas, como resultado dos efeitos da desvalorização dos imóveis sobre o sistema bancário, e seu efeito multiplicador sobre a economia como um todo, em que os ativos imobiliários passam a representar uma parcela crescente das garantias do sistema financeiro, o foco central de nossa atenção é o assunto **Índice de Preços de Imóveis**, com ênfase na visão dos reguladores do sistema financeiro.

Essa visão está representada aqui por documentos de duas instituições centrais do sistema financeiro internacional, o BIS – *Bank for International Settlements*, e o FMI – Fundo Monetário Internacional. Os documentos centrais são resultado de uma conferência promovida conjuntamente por essas duas instituições em 2003, e que o BIS reuniu em um grupo de textos denominado *Real Estate Indicators and Financial Stability – Proceedings of a joint conference organised by the BIS and the IMF in Washington DC, 27-28 October 2003*, e que foram reunidos sob o n. 21 entre os *Working Papers* do BIS em 2005, e podem ser encontrados no site do BIS³, doravante referido apenas como WP 21.

Essa conferência organizada em 2003 precedeu em alguns anos a grave crise iniciada em 2008, e aparentemente, apesar de as discussões ali havidas estarem focadas

3 BIS Working Paper, n. 21. *Real Estate Indicators and Financial Stability – Proceedings of a joint conference organised by the BIS and the IMF in Washington DC, 27-28 October 2003.*

no problema da volatilidade dos preços dos imóveis e seus efeitos sobre o sistema financeiro, elas não tiveram o poder de orientar os *policy makers* no sentido de reduzir os efeitos dessa volatilidade, ou de criar mecanismos de políticas econômica e monetária para países individualmente, nem para o sistema financeiro internacional de forma global.

A proposta deste texto é analisar os índices de preços de imóveis existentes no Brasil, baseado numa visão dos reguladores do sistema financeiro naquilo que os indicadores de preços do mercado imobiliário possam contribuir para a elaboração de medidas de política econômica e monetária destinada a prevenir, ou a reduzir, os efeitos danosos ocasionados pela oscilação excessiva dos preços dos imóveis.

Não podemos deixar de notar que esta reflexão ocorre num Brasil com um ambiente econômico recessivo, e com fortes indicações de queda nos preços dos imóveis. Nosso objetivo é que esta discussão possa contribuir para aprimorar o entendimento desses instrumentos de medição dos preços dos imóveis, aprimorar sua interpretação, e quiçá na eventual melhoria desses índices, ou até mesmo influenciar na criação de novos índices. A maior eficácia das políticas econômica e monetária será consequência da melhor interpretação do significado desses índices.

METODOLOGIA

O presente texto está dividido em três partes.

Na primeira é feita uma revisão das principais questões segundo sua apresentação nos WP 21. Entre as questões abordadas estão: a importância dos índices de preços de imóveis, as relações entre a oscilação dos preços dos imóveis e as crises econômicas, a importância do monitoramento desses preços para as políticas econômica e monetária; e finalmente as questões relativas à interpretação dos índices. É importante ressaltarmos que este texto não se pretende um resumo daquele documento, extenso e rico em informações e análises, senão valer-se dos pontos considerados mais relevantes para os propósitos aqui apresentados.

Em segundo lugar, procederemos à apresentação dos índices de preços de imóveis existentes no Brasil, e uma análise das metodologias adotadas em sua elaboração tomando como referência principal os materiais apresentados no texto referido pelo parágrafo acima.

Por último, faremos uma comparação do comportamento recente dos dois índices de preços mais importantes existentes, o Fipe-ZAP e o IVG-C do BCB, onde serão apresentadas hipóteses sobre os resultados dessa comparação. Ao final apresentaremos nossas conclusões.

Neste texto, toda vez que nos referirmos a imóveis, estamos nos referindo a imóveis residenciais. Na literatura, e na prática, a evolução dos preços desses imóveis é o foco principal das preocupações das autoridades econômicas e monetárias. As propriedades não residenciais têm formas diferentes, e ciclos diferentes de evolução dos preços, já que são itens relacionados ao processo de produção, e as motivações para sua aquisição ou venda, são como fator de produção. Os imóveis residenciais estão muito mais ligados às aspirações mais íntimas das pessoas, e seu uso e finalidade são de

natureza inteiramente diversa dos imóveis não residenciais. Além disso, e sobremaneira importante para o presente estudo, as residências são o tipo de imóvel que constitui o peso principal dos ativos imobiliários nos livros dos bancos.

DISCUSSÃO

A ligação entre as crises econômicas, e a sequência de subida e queda abrupta dos preços dos imóveis, ou bolhas, e influência dessas oscilações sobre o sistema financeiro, é talvez o fundamento principal para o estudo do tema, conforme consta na abertura do BIS Working Paper 21, cujo título, não por acaso, é *“Real Estate Indicators and Financial Stability”* (Indicadores do Mercado Imobiliário e Estabilidade Financeira). Estabelecida a relação entre o comportamento das crises e os preços dos imóveis, o foco desse WP é o entendimento dos Índice de Preços dos Imóveis como Indicador de Solidez Financeira (*Financial Soundness Indicators – FSI*).

Indicadores da Solidez Financeira (FSIS) são indicadores do estado corrente da saúde financeira e solidez das instituições financeiras em um país, bem como de suas contrapartes corporativas e domésticas. Eles incluem tanto os dados agregados de instituições individuais quanto indicadores representativos dos mercados em que essas instituições operam. Os FSIS são calculados e divulgados com a finalidade de apoiar a vigilância nacional e internacional dos sistemas financeiros. Em suma, o desenvolvimento do FSIS é uma ferramenta fundamental no trabalho do FMI para reforçar a estabilidade do sistema financeiro⁴.

○ documento se propõe a servir de fórum para uma discussão mais aprofundada das ferramentas estatísticas sobre o mercado imobiliário devido às deficiências atuais na identificação e utilização dessas informações. Se de um lado as questões relativas a esse tipo de ativos dos bancos têm se tornado mais importantes para o sistema financeiro, de outro, as ferramentas para medir o comportamento desses ativos não têm sido utilizadas, ou não foram suficientemente desenvolvidas a ponto de serem consideradas satisfatórias, ou suficientes, para o manejo de políticas destinadas a evitar os efeitos danosos dos ciclos econômicos típicos desses ativos.

O CICLO IMOBILIÁRIO E AS CRISES ECONÔMICAS

○ ciclo de produção dos imóveis é de fundamental importância para a ocorrência de descoordenação entre oferta e demanda. Num exercício em que pudéssemos isolar o ciclo produtivo dos imóveis sem a participação do setor financeiro, o descompasso entre demanda e a resposta da oferta já é propício naturalmente à formação de ciclos de oscilação de preços. Haibin Zhu (BIS WP 21, p. 9) quando ele afirma que *“a resposta da oferta no mercado imobiliário é muito mais lenta do que a de outros bens. A demora se deve aos processos de aprovação e de construção. A percepção do mercado se altera com as fases do ciclo. As oscilações dos preços são causadas (pela) ... demora na produção de produtos novos e a (notória) dependência das decisões de investimento... É muito difícil, portanto, se não impossível, que os participantes do mercado consigam prever os movimentos futuros dos preços dos imóveis”*.

4 Real Estate Prices as Financial Soundness Indicators – Heath, R.; BIS WP 21, p. 6.

Esse ciclo já é bastante familiar para os estudiosos do setor, e sua contribuição para as “bolhas imobiliárias” é objeto de alguns dos textos daqueles WPs.

As “bolhas imobiliárias”, fenômeno marcado por fortes quedas dos preços dos imóveis após um vigoroso movimento de alta, tem estreita relação com as crises econômicas dos países estudados⁵. Foram estudados os casos de 14 países no período 1970 a 2001, procurando encontrar algum sentido de causalidade entre flutuações dos preços dos imóveis e crises econômicas. Suas conclusões são cabais quanto ao impacto na economia das fortes oscilações nos preços dos imóveis. Diz o autor:

... A evidência sugere que, ainda que quedas nos preços da habitação sejam eventos pouco frequentes, eles, no entanto, ocorrem com frequência suficiente para ser de grande preocupação para “policy makers” e investidores. ... Dependendo da métrica utilizada para identificar os “booms”, apenas entre dois quintos e dois terços de todas as expansões dos preços de residências na amostra terminaram em uma queda brusca. Vimos aqui também que grandes aumentos de preços da habitação ao longo de vários anos não são bons indicadores de apreensões futuras. Aumentos relativamente rápidos em um curto período de dois anos ou menos parecem ser indicadores melhores, mas ainda imperfeitos. ... Quando houve quedas acentuadas de preços das habitações isso coincidiu com queda acentuada da atividade econômica e, em todos os casos, à exceção de um deles, desaguou em fortes recessões. Essas variações de preço nos imóveis residenciais são, portanto, onerosos para a economia. ...

O interessante aqui é que, enquanto as quedas acentuadas de preços são acompanhadas de fortes recessões, apenas alguma coisa entre dois quintos e dois terços das elevações fortes dos preços dos imóveis residenciais resultaram em recessão.⁶ Isto é particularmente relevante quando nos remetemos à utilização dos instrumentos estatísticos demandados nos WP do BIS, que deveriam servir primordialmente para indicar quando a elevação de preços é forte o suficiente para demandar ações de políticas econômica e/ou monetária. A queda de preços é um momento adequado para que ações dessas políticas sejam colocadas em prática com o objetivo de reduzir seus impactos sobre a economia e/ou sobre o sistema financeiro, inclusive porque a evidência dos efeitos da queda de preços dos imóveis sobre os bancos e sobre a demanda agregada é muito mais clara do que na subida dos preços. Quando isso ocorre há muito mais sinalizações da insatisfação dos prejudicados nesta fase do ciclo, do que possíveis sinalizações positivas emitidas pelos beneficiados pelo aumento de preço e aumento da demanda por imóveis na fase ascendente do ciclo. O grande problema reside em identificar momentos e medições que indiquem que devam ser tomadas providências que atenuem um ciclo de alta de preços e de demanda por imóveis que poderia resultar em uma “bolha”.

Há naquela citação acima uma afirmação que pode ser muito útil no contexto brasileiro recente, e, em especial para este período no qual foram intensas as discussões sobre a existência ou não de uma “bolha” no mercado imobiliário. Refiro-me à conclusão do autor quando afirma que

5 Housing Price Bubbles – A tale based on housing price booms and busts; Helbling, T. F, BIS WP 21, p. 28.

6 Vale notar que a expressão “Dependendo da métrica utilizada..” no início da frase, o autor se refere ao seu estudo para o artigo, e não às métricas de evolução dos preços dos imóveis.

...as elevações de preços mais alongadas (acima de dois anos) não são um bom indicador para a existência de uma recessão à frente, enquanto a rápida subida dos preços em períodos de dois anos ou menos parecem ser um melhor indicador.

No nosso caso, claramente tivemos uma subida de preços de muitos anos, que, como foi apontado em várias ocasiões, foram o resultado de uma prévia ausência crônica de financiamento imobiliário, sucedida por uma oferta inédita de crédito. O aumento de preços que se sucedeu a isso teria tido um caráter de ajuste, mais do que a formação de uma “bolha”. Com o alongamento dos prazos e a queda dos juros que marcou o período pós 2005, o valor das prestações ao longo do processo permaneceu como um percentual relativamente estável da renda das pessoas, caracterizando um ajuste nos preços que não caracterizou um bloqueio ao acesso de financiamento imobiliário, e portanto, contribuindo para a desautorização de uma interpretação favorável a “bolhas”.

CONTRIBUIÇÃO DO SETOR FINANCEIRO PARA O CICLO IMOBILIÁRIO

As oscilações de preços, resultantes do descompasso natural entre oferta e demanda, durante o ciclo de produção de imóveis, são exacerbadas com a entrada do setor financeiro nesse processo. Esse processo de exacerbação é descrito em mais de um artigo dos WPs. Em especial, são destacadas as ligações entre a valorização dos imóveis e o aumento dos investimentos ocasionado pelo aumento de recursos financiados, realimentando essa valorização, com a perspectiva de continuada valorização futura, induzida pela valorização passada.

Nas palavras de Case e Wachter (p. 198):

A movimentação de capitais em direção aos investimentos em real estate tende a atrair o capital dos bancos, que passam a colocar seu capital em risco, ao serem atraídos pelo sentimento de euforia reinante. Os bancos tendem a emprestar mais para investimentos imobiliários, porque seus resultados aumentaram com esse procedimento no passado. O risco moral é mais uma possibilidade que também pode influir no suprimento de capital para o setor imobiliário, exacerbando seus auges e crises. À medida que os salários e bônus dos gerentes forem baseados nos lucros de curto prazo, sem ajustes para reservas contra cíclicas, os gestores remunerados para estimar essas reservas serão incentivados a reduzir a importância dessas providências. Também devido a pressões competitivas do ramo bancário, os diretores e gerentes serão naturalmente pressionados a subestimar o risco dos créditos imobiliários, com o incentivo dos acionistas desses bancos.

Além de servir de subsídio para o nosso argumento, este trecho parece uma minuta de roteiro para a crise de 2008!

A não coincidência dos ciclos de demanda e oferta de imóveis, e as expectativas de realização das previsões sancionadas pelos investidores pioneiros, inclusive recorrendo ao capital de terceiros, faz com que seja reforçado o sentimento de segurança na valorização dos imóveis, tomando contornos de euforia, e a partir de um dado momento a oferta começa a superar a demanda, com as consequências já conhecidas, em especial a inversão do ciclo.

Os bancos exercem um papel de exacerbador dos ciclos “naturais” da indústria imobiliária, e tendem, na subida do ciclo, a aumentar sua oferta de crédito para o

financiamento habitacional. Além do puro aumento de oferta de recursos, isso também pode se dar permitindo um aumento do LTV (*loan to value*), proporção do empréstimo em relação ao valor do imóvel financiado. Outra forma, recentemente utilizada por alguns bancos brasileiros foi a utilização da Tabela Price ao invés de do sistema SAC – Sistema de Amortização Contínua. Neste caso, as prestações começam mais altas, e se reduzem gradativamente à medida que o financiamento vai sendo amortizado, e exigindo uma renda maior do mutuário no início. No caso do uso da Tabela Price, dado que as prestações ficam iguais ao longo do tempo, e iniciando com uma parcela de valor menor do que o sistema SAC, exige-se uma renda inicial menor do mutuário. Em tese estamos falando de um mesmo LTV, mas ao exigir uma renda menor, a regra da relação renda/prestação é relaxada, e o banco pode financiar um valor maior. No caso dos financiamentos para clientes *sub-prime* nos EUA, uma das formas de aumentar a oferta de recursos era por meio de uma carência para os juros, associado ou não à incidência de juros menores durante a carência, de forma a encaixar o financiamento numa renda menor, para, após o período de carência, passar a cobrá-los em patamar mais alto. Nesse final de carência a incapacidade do comprador pagar o aumento de prestação foi um dos gatilhos para o início das inadimplências em grande escala no mercado dos EUA em 2008.

DESAFIOS PARA AS AUTORIDADES MONETÁRIAS

Esses mesmos autores propõem que uma forma de evitar as bolhas, é por meio da criação de um índice de preços de imóveis de longo prazo, para que haja uma contraposição deste com os índices de preços de curto prazo. Esse índice de longo prazo pode ser pensado como *“o valor (relativamente estável) dos serviços habitacionais (propiciado pela moradia) mais uma média sobre a série dos valores de mercado sem a “bolha” (todos eles trazidos a valor presente).* Os autores não são mais explícitos do que isso, mas insistem que *“...De qualquer forma, é possível frear a tendência dos bancos em aumentar sua exposição aos financiamentos imobiliários, quando relaxam as regras de LTV.”*

Quanto ao índice de valor de longo prazo dos imóveis residenciais, apesar da falta de detalhamento de como esse índice seria construído, para se contrapor ao índice de preços de mercado, os autores da ideia parecem ter em mente algum tipo de limitador para os financiamentos imobiliários. Ao imaginar sobre a maneira que uma curva de preços de longo prazo poderia prevalecer sobre uma curva de preços de curto prazo, a partir dessa curva possivelmente seria construída, por exemplo, uma tabela de preços que corresponderia à curva de longo prazo, acima da qual, para os preços dos imóveis que ultrapassassem determinados preços durante certo período de tempo, seriam impostas restrições para financiamento dos imóveis: um LTV menor, ou financiamento de percentuais decrescentes, ou prazos menores de financiamento encarecendo a prestação, tudo isso destinado a restringir o fluxo de recursos. Não há formatos propostos, fica apenas uma insinuação disso. A construção desse índice não é tarefa fácil, tanto é que os autores afirmam: *“Uma preocupação maior, contudo, é que é muito mais difícil construir índices de valor de longo prazo do que índices de preços de mercado”.*

Transparece ao longo dos textos desses WP certa perplexidade relacionada à dificuldade de se perceber **quando** existe excesso de investimentos, ou um processo de

elevação excessiva de preços, e daí decorre a incapacidade de perceber o grau de intoxicação de otimismo de todos, produtores, financiadores, e policy makers sobre um iminente deslocamento da curva de preços, e a inadequação dos instrumentos existentes para lidar com tendências, ou fatos consumados, do excesso de oferta.

Como já foi bem relatada em pesquisas realizadas pelo FMI, BIS, e outros, há custos significativos decorrentes dessas crises, tanto diretos (tais como o custo de recapitalizar os tomadores de depósito) e indiretos (como a perda de atividade econômica real), e isso tem demonstrado a necessidade de desenvolver um conjunto de estatísticas que poderiam apoiar os decisores políticos na identificação dos pontos fortes e nas vulnerabilidades de seu sistema financeiro e na tomada de providências para evitar a ocorrência de tais crises ocorrem (CASE; WACHTER, p. 6).

A conexão entre o comportamento dos preços dos imóveis e a demanda agregada sugere que as autoridades monetárias podem se beneficiar de acompanhamento dos negócios nos mercados imobiliários. O entendimento de que os “policy makers” devem reagir aos aumentos excessivos nos valores dos imóveis, que são manifestações de excesso de demanda na economia, têm sido visto com bons olhos pelos bancos centrais. Os formuladores de políticas monetárias precisam identificar as fontes e a natureza das flutuações dos preços dos imóveis, a fim de compreender as suas implicações para a instabilidade dos preços e da economia em geral, para em seguida formular resposta em termos de uma política monetária/econômica adequada. No entanto, na prática, surgem problemas críticos indicando grandes dificuldades na aplicação de medidas desse tipo.

Em primeiro lugar, muitas vezes não é fácil identificar o que seja “excessivo” em termos de inflação dos preços de imóveis durante o movimento de alta. Falta de dados confiáveis, a diversidade de métodos de avaliação, conflito com outros indicadores e a imprevisibilidade dos movimentos do mercado tornam difícil para os “policy makers” conceber um sinal de alerta precoce que indique, com um grau confortável de confiança, desequilíbrios nos preços dos ativos no mercado imobiliário.

Em segundo lugar é tecnicamente difícil prever os efeitos exatos da política monetária sobre o mercado imobiliário e sobre a macroeconomia. Em vários casos as autoridades monetárias podem se ver frente a dilemas, dado que a estabilidade de preços tanto no mercado de bens e serviços quanto no mercado de ativos (incluindo o mercado imobiliário) podem exigir respostas diferentes em termos de medidas de política econômica e/ou monetária. Já houve casos, por exemplo, em que muitos países industrializados testemunharam movimentos de forte atividade nos mercados de imóveis residenciais ao mesmo tempo em que a atividade econômica estava fraca e as taxas de inflação estavam muito baixas. O aperto consistente para atenuar a demanda no mercado imobiliário poderia arriscar deflação excessiva no mercado de bens, e resultar num impacto negativo subsequente em uma economia já enfraquecida.

Não se pode descartar, tampouco, fatores políticos, que desencorajem governantes de tomar providências que desagradem os eleitores antes de uma eleição.

Em suma, é discutível se as autoridades monetárias são capazes de usar a política monetária para conter os desequilíbrios do mercado de ativos. Os dois problemas acima, ou seja, “quando fazer” e “como fazer”, precisam ser resolvidos para que as

autoridades monetárias possam refinar o seu quadro de políticas para lidar com os desequilíbrios do mercado de ativos ao mesmo tempo em que tem que conviver com dilemas e com políticos.

OS ÍNDICES DE PREÇOS DE IMÓVEIS DO BRASIL

IVG-R DO BANCO CENTRAL

O índice de preços de imóveis residenciais do Banco Central do Brasil (BCB) – IVG-R, cujo nome completo é Índice de Valores de Garantia de Imóveis Residenciais Financiados, já tem boa parte de suas definições explicitadas no nome. Cada financiamento imobiliário tem um imóvel dado em garantia, seja em hipoteca, seja em alienação fiduciária, e é o valor de avaliação que é levado em conta para o índice, e não o valor do contrato de financiamento.

O índice cobre as mesmas 11 Regiões metropolitanas do IPCA. A origem das informações desse índice é um sistema que o BCB tem que coleta muitas informações de todas as operações de crédito realizadas pelo sistema bancário no Brasil, originados com valor acima de R\$1.000,00. Informações sobre esse sistema de informações das operações de crédito enviadas ao BCB podem ser encontradas no site do BCB.

Segundo a definição do IVG-R no site do BCB: “O IVG-R mensura a tendência de longo prazo dos valores de imóveis residenciais no Brasil...” Em outras palavras, os preços das garantias dos financiamentos de imóveis residenciais para Pessoas Físicas recebem um tratamento destinado a dar destaque a tendências de longo prazo, em oposição a variações de curto prazo.

O IVG-R extrai suas informações das operações de financiamento habitacional (SFI e SFH) por pessoas físicas com hipoteca ou alienação fiduciária.

Ao solicitar o financiamento para adquirir uma residência, o pretendente autoriza o banco a fazer uma avaliação do imóvel. Essas avaliações são em sua grande maioria feitas pelo método comparativo, na qual o imóvel em avaliação é comparado com ofertas de imóveis similares na mesma região. A partir dessa avaliação, e da demanda do pretendente ao financiamento, ele pode exceder, por exemplo, a 80% do valor do imóvel (conforme a política de cada banco e de cada momento), ou do financiamento.

O IVG-R não inclui compras à vista ou com outras formas de financiamento (construtor/incorporador, ou consórcio, p. ex.). Como não existe a informação de quantos imóveis são transacionados no Brasil, não é possível saber qual o percentual das transações imobiliárias com financiamento bancário em relação ao total.

O IVG-R pondera o peso da variação de cada RM, segundo a quantidade de domicílios de cada uma delas no censo IBGE-2010, como proxy do estoque de imóveis residenciais. O índice é calculado pelas médias móveis das medianas trimestrais, o que suaviza as variações mais abruptas de um mês em relação ao anterior, e eliminar os valores muito discrepantes (outliers).

O IVG-R utiliza o filtro Hodrick-Prescott para elaboração do índice. A função desse índice é atribuir maior importância à tendência e reduzir a importância dos ciclos, segundo Cohen-Setton, J. e Yatsynovich, Y.

QUALIDADES E PONTOS CRÍTICOS

Qualidades

A – Sua regularidade, que é mensal

B – Outra qualidade é o universo bem definido de onde são extraídas as informações, ou seja, os arquivos das informações de todas as operações de crédito realizadas pelas instituições financeiras do Brasil. Cada operação de crédito imobiliário efetuada tem atrelada uma avaliação do imóvel, e, dada a enorme quantidade de operações realizadas pelo sistema financeiro, as informações fornecidas são resultado do trabalho de um número imenso de profissionais do mercado imobiliário, o que certamente contribui para aumentar a qualidade dessas informações.

Pontos Críticos

A – Estratificação limitada/imóvel como unidade de medida – Todos os imóveis são considerados como um conjunto só, sem haver estratificação de qualquer natureza e o resultado disso é um indicador que, na melhor das hipóteses, aponta para uma tendência genérica, atenuada.

O índice é opaco em relação aos vários tipos de produto, nos referimos essencialmente a preços, e isso pode resultar no mascaramento de tendências, que pode até resultar em interpretação errônea da derivada.

Ainda que nos registros do Banco Central não haja informações sobre a área construída ou útil dos imóveis, uma estratificação por valores, com a correspondente ponderação, poderia melhorar a informação fornecida pelo índice e pela curva temporal resultante.

Analisando uma possibilidade concreta, as distorções possíveis no cálculo do IVG-R ao englobar em sua amostra, indistintamente, todos os imóveis de todos os tamanhos e preços, é possível haver uma mudança do mix em favor dos imóveis menores. O inverso também pode ser verdade, como no caso de um mercado saindo de um período recessivo, com aumento na quantidade de imóveis de menor valor, e isso pode resultar na queda do índice, quando na realidade os imóveis dessas faixas de valor podem estar ficando mais caros. O índice pode apontar queda de preços, quando na realidade houve aumento despercebido de peso relativo dos imóveis pequenos, e isso ficar “escondido” por essa forma de cálculo.

B – Não apresentação dos dados por região – O mercado de cada região tem um comportamento e características específicas. O Banco Central prestaria um serviço melhor e agregaria qualidade se apresentasse a variação de cada região utilizada na ponderação, a exemplo de inúmeros outros (p. ex. Espanha, França, EUA, Alemanha).

C – Limitação das regiões – Não existe nenhuma razão fundamental para restringir o índice às mesmas regiões utilizadas na elaboração do IPCA. Outras regiões economicamente muito importantes poderiam ser incorporadas na elaboração do índice.

D – Poderia ser apresentada uma versão do índice sem o uso do filtro Hodrick-Prescott, uma vez que este dispositivo privilegia a tendência em lugar do ciclo. O gráfico do blog onde está o texto de Cohen-Setton, J. e Yatsynovich, Y, é altamente elucidativo.

A tendência de longo prazo parece mais adequada aos propósitos da política econômica, e não da política monetária, onde os ciclos são mais importantes.

O ÍNDICE FIPE-ZAP

O índice FIPE-Zap de Preços de Imóveis Anunciados – também conhecido como Índice Fipe-Zap, é um índice que captura os preços de imóveis ofertados por meio de anúncios classificados. São anúncios singulares, isto é, anúncios individuais de um imóvel. A metodologia completa do índice encontra-se disponível no site da FIPE – Fundação Instituto de Pesquisa Econômica da Universidade de São Paulo⁷.

Principais pontos da metodologia

O índice é calculado de maneira a apresentar a evolução do preço do m² das residências. O índice (Índice Composto) começou a ser elaborado em fevereiro de 2011 com anúncios de 11 municípios, e outros nove a partir de janeiro de 2013.

São coletados 900 mil anúncios por mês sendo 600 mil do site ZAP e mais 300.000 de outros portais, porém não as vendas de incorporadoras.

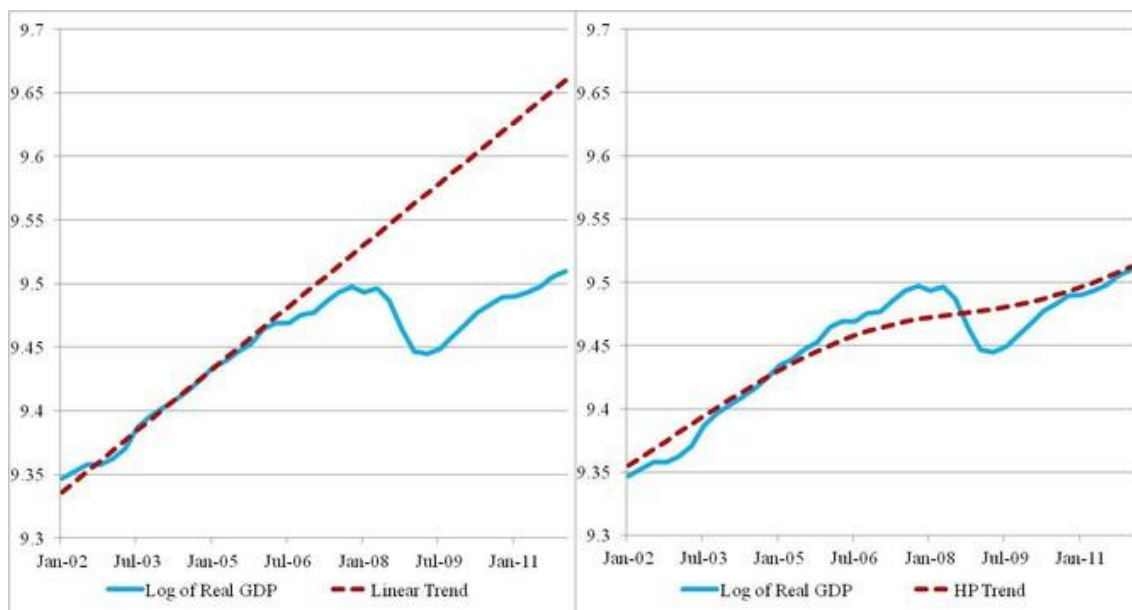
O índice final pondera cada cidade de acordo com os dados de domicílios existentes em cada área de ponderação de cada município do Censo de 2010.

O índice é calculado apurando as medianas de preço de m² de cada município, e o índice apresentado em cada mês é a média móvel das medianas dos últimos três meses.

São adotados filtros para eliminar erros nos anúncios (p. ex. imóvel de um m², ou um imóvel de R\$50 milhões). Para isso foi criada uma tabela de limites, fora dos quais os anúncios são eliminados. Igualmente, imóveis do mesmo tamanho, no mesmo bairro, pelo mesmo preço, são considerados anúncios repetidos do mesmo imóvel, e apenas um deles é computado. O bairro do imóvel, para inclusão em uma área censitária é feito de maneira declaratória pelo anunciante.

À esquerda a curva do PIB em uma curva sólida e uma projeção linear, em uma linha intermitente. À direita a mesma curva do PIB, com a aplicação do filtro Hodrick-Prescott, não por acaso denominado, HP Trend.

⁷ http://www.fipe.org.br/Content/downloads/indices/fipezap/metodologia/FipeZAP_RevMetodologia_v20140218.pdf.



QUALIDADES E PONTOS CRÍTICOS DO ÍNDICE

Qualidades

- 1 – Primeiro índice de preços de imóveis do Brasil, e o mais conhecido e utilizado.
- 2 – Tem abrangência nacional.
- 3 – Tem boa amostragem de cidades.
- 4 – Periodicidade mensal.

Pontos Críticos

- 1 – Não inclui imóveis novos oferecidos por incorporadoras em lançamentos ou stands. Isso é prejudicial ao índice dado que os imóveis novos têm contribuição importante na formação dos preços dos imóveis.
- 2 – Localização declarada. Pela não obrigação de informar o CEP no anúncio, o índice Fipe-Zap tampouco se vale desse código. A opção de tornar a localização do imóvel em função da declaração do vendedor provoca o efeito de expansão das áreas mais nobres. Um imóvel no Capão Redondo ou Barra Funda passa a ser um imóvel de Morumbi ou Perdizes, resultando em claras distorções de preço.
- 3 – Preços de pedida dos vendedores, sabidamente acima do preço de fechamento do negócio. Apesar de amplamente utilizado em vários países, essa diferença não é estável ao longo do ciclo.
- 4 – Anúncios repetidos por imobiliárias. No processo concorrencial entre os corretores, ocorre de haver anúncios de mesmo imóvel com preços diferentes, como forma costumeira de atrair um comprador. Esta multiplicidade gera ruído na formação do índice. Caso fosse utilizado o registro dos preços de venda e compra, esta manobra seria considerada uma manobra própria do jogo de formação de preços.

5 – Anúncios que mudam de preço: Para um imóvel cujo vendedor decide baixar, ou aumentar o preço de venda, o índice Fipe-Zap considera cada preço um anúncio diferente, e agrega todos eles ao cálculo do índice. O correto seria que apenas o último preço do mês fosse considerado.

ÍNDICE FGV IMÓVEIS COMERCIAIS

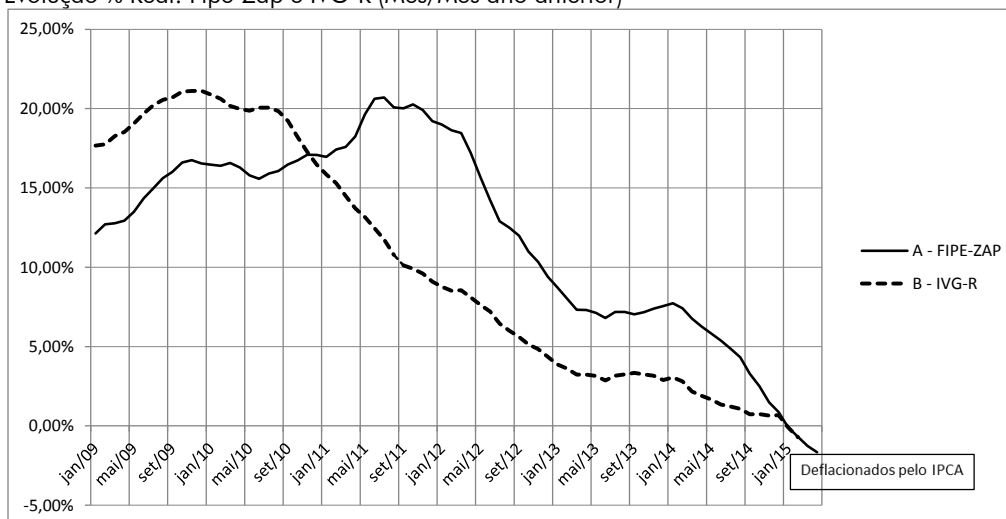
Este índice é o primeiro com foco em imóveis comerciais. Sua periodicidade é trimestral, e aborda a valorização de capital e o fluxo de renda gerada. O principal questionamento que se pode fazer é que ele é baseado principalmente em avaliações, e não em transações efetivamente realizadas no mercado, resultando em efeitos atenuadores do ciclo.

COMPARAÇÃO ENTRE IVG-R E FIPE ZAP

Construção das curvas

As duas curvas utilizadas foram extraídas da publicação do Relatório de Estabilidade Financeira do Banco Central do Brasil, Março 2013⁸. Elas indicam as taxas de crescimento dos preços dos imóveis residenciais, comparando um mês com o mesmo mês no ano anterior. No início do gráfico isto indica que a variação anual dos preços dos imóveis, nos dois casos, foi algo em torno de 15% em termos reais, deflacionado pelo IPCA. Em ambos os casos, também foram calculadas médias móveis dos três meses anteriores, calculadas com base nas variações medianas de cada mês. Essas curvas indicam versões atenuadas do comportamento dos preços coletados pelas duas metodologias: em ambos os casos, são médias móveis de três meses, comparando a taxa total de crescimento em um ano, entre os mesmos meses de anos seguidos.

Figura 1
Evolução % Real: Fipe-Zap e IVG-R (Mês/Mês ano anterior)



Nos dois gráficos apresentados, na Figura 1, as duas curvas indicam as taxas de crescimento dos preços de jan./09 até mar./15, e em jan./15 ocorre uma coincidência de as duas curvas se encontrarem com o eixo X, indicando crescimento zero dos preços.

8 Banco Central do Brasil (2013).

Discrepância entre as curvas

Ocorrem dois fenômenos importantes de discrepância entre as duas curvas:

- 1) Discrepância dos momentos de virada de tendência e
- 2) Taxas de crescimento em direção oposta.

1) Discrepância do momento de virada da tendência

Comparando as duas curvas resultantes das séries históricas do Fipe-Zap e do IVG-R, cujos dados e metodologias são inteiramente diferentes, é possível constatar diferenças nas tendências dos preços dos imóveis residenciais.

Na curva do IVG-R a tendência de crescimento dos preços se atenua a partir de dez./09. As taxas de crescimento dos preços continuam estáveis na curva Fipe-Zap, aceleram-se a partir de maio/10.

A inversão da tendência no IVG-R ocorre em dez/09, e os preços passam a crescer a taxas menores ao passo que o Fipe-Zap indica que os preços crescem de forma mais acelerada a partir de jun./10, e prossegue em aceleração até out./11.

2) Taxas de crescimento de preços, contraditórias

De acordo com as metodologias adotadas na construção das curvas, existe um período em que as taxas de crescimento dos preços vão em sentidos opostos. Os preços estão acelerando na curva Fipe-Zap, entre jun./10 e jul./11, e estão desacelerando na curva IVG-R a partir de set/10.

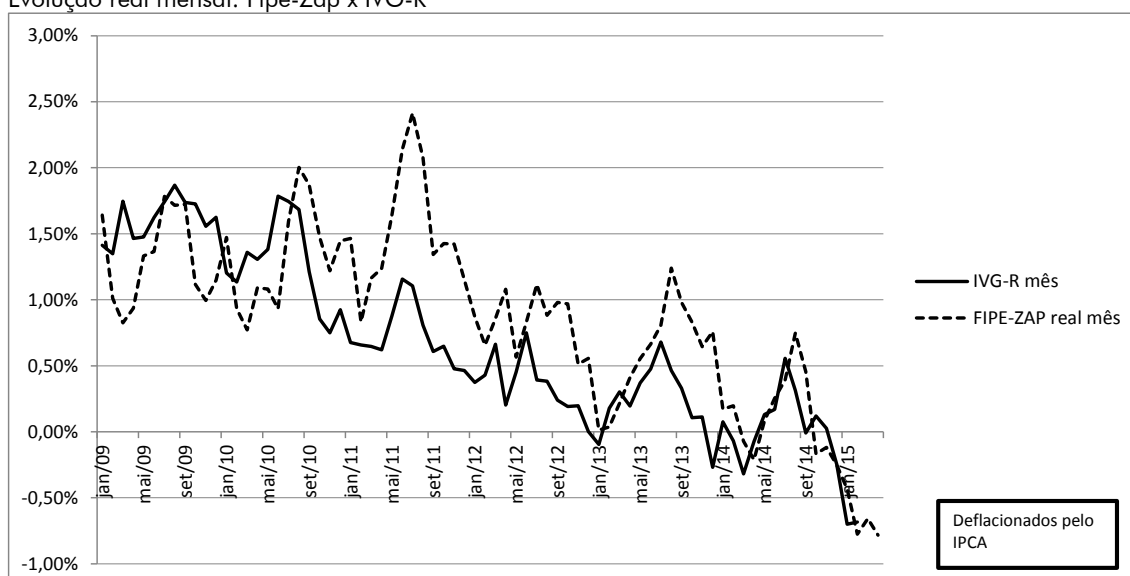
Mais contraditório ainda, é que a aceleração da curva Fipe-Zap se dá no momento em que a curva IVG-R desacelera.

Hipóteses sobre as discrepâncias

A primeira, e mais forte das hipóteses, é sobre a origem dos dados de cada curva. Enquanto a Fipe-Zap é uma curva de preços pedidos, a curva do IVG-R é muito próxima de valores de negócios concluídos. É intuitivo que os valores da primeira sejam maiores do que da segunda, em qualquer momento. Neste caso a hipótese sanciona as duas metodologias, colocadas aqui frente a frente quanto à informação básica de onde são extraídas as informações.

Na Figura 2, que traz as informações mensais “puras”, sem cálculo de médias móveis, as curvas, na maior parte do tempo, confirmam a intuição. Entre set./10 e jan./13 os preços do Fipe-Zap foram sistematicamente maiores do que os preços medidos pelo IVG-R, em especial no período que vai de jul./10 a jan./13, no qual em todos os meses os preços medidos pelo IVG-R ficaram abaixo dos preços do Fipe-Zap, período no qual também é possível constatar uma tendência de baixa de preços nos dois índices.

Figura 2
Evolução real mensal: Fipe-Zap x IVG-R



Ausência de estratificação – A segunda hipótese é que poderia haver um aumento da participação dos imóveis de menor valor, e uma aumento da participação dos imóveis de maior valor na coleta de transações para o IVG-R, afetando a curva de preços resultante. Dado que não há nenhuma forma de estratificação por tipo de imóveis, a exemplo do Fipe-Zap que estratifica os imóveis segundo o número de dormitórios, isto é bem possível, como se vê a seguir.

Contagem em dobro – Um desdobramento da hipótese acima resultaria numa contagem em dobro de imóveis do MCMV 2 e 3 (Programa Minha Casa Minha Vida). O efeito seria em dobro porque ele reduziria os preços do IVG-R e aumentaria os preços da curva do Fipe-Zap, com efeito maior no primeiro caso, pela ausência de estratificação.

Uma vez que o Fipe-Zap coleta apenas os preços de anúncios individuais, os preços dos empreendimentos do MCMV 2 e 3 não estão nele incluídos. Esse tipo de empreendimento geralmente é comercializado como qualquer outro empreendimento habitacional, e, portanto, sem os anúncios singulares, que o Fipe-Zap capta. De outro lado, o IVG-R coleta todos os valores dos imóveis financiados, inclusive todos os incluídos nos empreendimentos do programa MCMV 2 e 3. A maioria dos imóveis desse programa é financiada, tendo em vista que parte do subsídio se dá sob a forma de taxas de juros reduzidas.

Um elemento adicional a corroborar fortemente esta segunda hipótese é o Balanço do Mercado Imobiliário do Secovi 2014⁹. Na página 37, onde há uma série histórica de unidades residenciais estratificadas por número de dormitórios, as unidades de um dormitório passam de 6% em 2009 a 28% em 2014 do total, enquanto as unidades de quatro dormitórios passam de 19% a 5% no mesmo período.

USO DAS INFORMAÇÕES DOS ÍNDICES DE PREÇOS IVG-R E FIPE-ZAP

As hipóteses acima demandam investigação adicional para sua elucidação, o que, contudo, não impede que se constate que as tendências opostas de preços

⁹ <http://www.secovi.com.br/files/Downloads/balanco-do-mercado-imobiliario-2014-v2pdf.pdf>.

proporcionadas pelos dois índices poderiam apresentar dificuldades para os formuladores de política monetária ou econômica, em função das tendências contraditórias apresentadas.

Por um lado, os métodos de elaboração dos índices têm aqui uma demonstração cabal de certo grau de flexibilidade quanto às interpretações possíveis. Por outro, o uso dos resultados da leitura das curvas resultantes deixa dúvidas sobre o real comportamento do mercado. O mercado está em crescimento ou em declínio? Seria este o momento de restringir as vendas de imóveis, ou de incentivá-las, ou não fazer nada? Deveriam as políticas de crédito incentivar que as famílias tomassem mais crédito, para incentivar o mercado, ou o crédito deveria ser desincentivado, para que fosse contida a formação de uma bolha?

CONCLUSÕES

Evidentemente, uma política econômica não se baseia, como não pode se basear, unicamente em um indicador, seja ele o índice de preços de imóveis ou qualquer outro. Outros indicadores como, por exemplo, o volume das transações, a taxa de juros, o volume de recursos direcionados para crédito habitacional, o volume de salários e sua tendência, a tendência das taxas de inflação, são outros elementos que devem também ser levados em conta.

Ainda tem o Brasil muito a andar nesta seara, visto que nem mesmo a informação sobre a quantidade de imóveis transacionados está disponível dentre as estatísticas nacionais, que dirá de índices sobre preços de negócios fechados sobre todas as transações imobiliárias, incluindo imóveis rurais.

Além de extrairmos conclusões sobre a importância da existência de índices de preços dos imóveis residenciais, e da grande importância desse tipo de índice face a outros instrumentos de análise econômica, é possível afirmar também que não é razoável criticar um índice de preços, e a respectiva metodologia, dado que cada um deles capta diferentes aspectos de um mesmo mercado. O *Handbook on Residential Property Prices Indices* (RPPIs) elaborado pela União Europeia¹⁰ é muito enfático quando diz que os índices de preços de imóveis podem ter vários usos, e a elaboração de um índice deve levar em conta a utilização que dele será feita. Dois ou mais índices são complementares entre si e cada um deles tem utilidade específica, e o potencial de sinergia de uma análise combinada de dois ou mais índices diferentes para o entendimento do comportamento de preços desse mercado é enorme.

Sem dúvida alguma, os índices podem ser aprimorados, de forma a contemplar alterações nas suas metodologias, ou de melhorar o entendimento e a interpretação de seus resultados. É possível alisar as curvas para consolidar tendências, ou desalisá-las, para ter maior precisão no comportamento momentâneo, ou ainda para a detecção de inversão de tendência. É possível alterar a periodicidade da captura e publicação dos seus resultados, para que se compreenda melhor o que significa determinado índice, e qual a melhor maneira de interpretá-lo. Ou ainda, índices que capturam diferentes momentos (anúncio, proposta, hipoteca, negócio fechado, preço real) e formas de venda (à vista ou a prazo, na planta ou pronto, anúncio ou stand de vendas) ou aspectos desse mercado, que devem ser analisados em seu conjunto, e os resultados dessa análise

10 Eurostat (2013).

podem contribuir para o entendimento do funcionamento do mercado, para a melhor utilização de um índice, ou para melhor compreensão de suas limitações.

As ferramentas estatísticas que medem a evolução dos preços dos imóveis ainda são escassas e precisam evoluir. Isto vale para todo os países. Mesmo aqueles países que já tem seus índices, precisam avaliar periodicamente a precisão desses indicadores, e, quando possível, ou necessário, reformulá-los. É necessário que novos índices sejam estruturados aproveitando a experiência dos países que já os tem, e que isto seja feito tendo a clareza necessária sobre a finalidade que esse índice pretende atender. Para isso aquele documento da União Europeia é extremamente valioso (Eurostat, 2013).

A outra conclusão importante é que mesmo tendo índices bem estruturados, ainda assim há dois problemas muito grandes para os *policy makers*:

1) É muito difícil estabelecer a diferença entre o que seja um aumento razoável de preços, do que seja um aumento excessivo de preços dos imóveis, de forma a ensejar medidas destinadas a reduzir a demanda desses ativos.

2) Outro problema é como coordenar as políticas econômica e monetária, uma vez que os índices de preços de imóveis e os índices de inflação de bens e serviços podem estar se movimentando em direções opostas, ou na mesma direção, porém com intensidades diferentes, podendo sinalizar medidas igualmente contraditórias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de estabilidade financeira*. Set. 2013. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/?RELESTAB201309>.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. SCR – *Sistema de Informações de Crédito*. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?scr>.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. *Real estate indicators and financial stability – Proceedings of a joint conference organised by the BIS and the IMF in Washington DC, 27–28 October 2003* (BIS Papers, n. 21). Disponível em: <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap21.htm>.

CASE, B.; WACHTER, S. *Residential real estate price indices as financial soundness indicators: methodological issues*. BIS. (Working Paper, n. 21)

EUROSTAT. *Handbook on Residential Property Prices Indices (RPPIs) 2013*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925925/KS-RA-12-022-EN.PDF>.

FIPE. *Índice Fipe-Zap de Preços de Imóveis Anunciados – Notas metodológicas (atualização)* São Paulo, Fipe, fev. 2014. Disponível em: http://www.fipe.org.br/Content/downloads/indices/fipezap/metodologia/FipeZAP_RevMetodologia_v20140218.pdf.

BLOGS review: HP Filters and business cycles. Disponível em: <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/849-blogs-review-hp-filters-and-business-cycles/>.

SECOVI. *Balanco do Mercado Imobiliário 2014*. Disponível em: <http://www.secovi.com.br/files/Downloads/balanco-do-mercado-imobiliario-2014-v2pdf.pdf>.

GOVERNANÇA DE TERRAS: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL

José Alberto Maia Barbosa ¹

Resumo

O presente estudo, objetiva fornecer elementos e instrumentos introdutórios a uma reflexão aprofundada e crítica sobre uma adequada governança de terras com controles efetivos sobre a posse, a propriedade e o uso das terras como fatores fundamentais para o desenvolvimento econômico e social e ambientalmente equilibrado. É raro encontrar na literatura estudos voltados a esta interconexão e seus efeitos. Sendo assim, a pesquisa proposta pretende oferecer uma contribuição aos estudos sobre o Marco Legal vigente relativo a regularização fundiária, constituído por um complexo sistema de normativas, necessita de adequações para considerar as novas ferramentas de gestão e transparência que caracterizam o processo de transformação, pelo qual vem passando a administração pública brasileira. Nas presentes diretrizes temos como delimitação do tema a Regularização Fundiária na Amazônia Legal e a formulação do problema: Qual o grau de conhecimento existente hoje, entre os entes da federação (Estados e União) das glebas públicas devolutas sob a sua responsabilidade, no âmbito da Amazônia Legal? Será desenvolvida uma pesquisa exploratória; descritiva e explicativa. A hipótese de trabalho é que considerando o padrão vigente de sistematização empregado pelos Estados e União sobre as glebas públicas devolutas sob a sua responsabilidade, no âmbito da Amazônia Legal, será necessário identificar e propor medidas para aumentar o nível de conhecimento e melhorar de forma a eliminar ou reduzir significativamente os hiatos de informações e responsabilidades, ainda existentes. Deseja-se que os resultados obtidos com a análise deste cenário, sejam relevantes para propiciar a formulação e a reformulação de políticas públicas e o desenvolvimento econômico nacional, para esse importante setor do Brasil.

Palavras-chave: Amazônia Legal. Aspectos jurídicos. Governança de terras.

INTRODUÇÃO

Uma adequada governança de terras com controles efetivos sobre a posse, a propriedade e o uso das terras é fundamental para o desenvolvimento econômico e social e ambientalmente equilibrado.

Para caminhar nesta direção, é necessário que o Estado brasileiro assuma como prioridade, a gestão do território independentemente do governo vigente objetivando uma melhor governança de terras.

Em um contexto amplo, considera-se que uma boa gestão territorial é o aperfeiçoamento da arquitetura institucional relacionada à terra – em linha com a ideia de boa governança de terras – o que consiste em condição necessária, mas não suficiente, para o desenvolvimento econômico nacional.

Assim, como programar uma boa gestão? Avançando e agilizando a regularização de terras rurais e urbanas, minimizando os conflitos de posse e garantindo

¹ Doutor em Ciências pela Universidade de São Paulo – Usp (2009) / Especialista em Direito Imobiliário pelo Centro Universitário Padre Anchieta – UniAnchieta (2012) / Especialista em Direito Ambiental e Civil pela Universidade de Ribeirão Preto – Unaerp (2005) / Graduado em Direito pelo Centro Universitário Padre Anchieta – UniAnchieta (1984). Contato: jambdr@gmail.com.

o direito de propriedade aos ocupantes legítimos de terrenos públicos e privados, dando continuidade ao esforço de construir um cadastro territorial nacional, integrado, automatizado, transparente e de gestão compartilhada de base espacial georreferenciada.

Ainda, criando mecanismos para homogeneizar as regras e evitar fraudes na obtenção e registro de títulos de imóveis rurais, facilitando a regularização fundiária, incentivando a efetiva participação da sociedade e das três esferas de governo nesta política de Estado como seus executores e protagonistas, e de modo articulado entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

MARCO LEGAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL

É raro encontrar na literatura estudos voltados a esta interconexão e seus efeitos. Sendo assim, o Marco Legal vigente relativo à regularização fundiária, constituído por um complexo sistema de normativas necessita de adequações para considerar as novas ferramentas de gestão e transparência que caracterizam o processo de transformação pelo qual vem passando a administração pública brasileira. Quando se fala em “Marco Legal”, entenda-se que tal expressão significa o conjunto de leis que estabelecem as bases normativas sobre as quais as instituições determinam e constroem o alcance e a natureza de sua atuação, ou seja, o referencial normativo que rege determinada atividade.

Neste contexto, emerge a necessidade de ser realizada uma pesquisa objetivando realizar um diagnóstico comparativo do Marco Legal da Regularização Fundiária na Amazônia Legal, visando fornecer elementos e instrumentos introdutórios para uma reflexão aprofundada e crítica sobre o grau de conhecimento existente hoje, entre os entes da federação (Estados e União) das glebas públicas devolutas sob a sua responsabilidade, no âmbito da Amazônia Legal. Nestas diretrizes, formulamos o seguinte problema para a pesquisa: Qual o grau de conhecimento existente hoje, entre os entes da federação (Estados e União) das glebas públicas devolutas sob a sua responsabilidade, no âmbito da Amazônia Legal? A hipótese de trabalho é que considerando o padrão vigente de sistematização empregado pelos Estados e União sobre as glebas públicas devolutas sob a sua responsabilidade, no âmbito da Amazônia Legal, será necessário identificar e propor medidas para aumentar o nível de conhecimento e melhorar de forma a eliminar ou reduzir significativamente os hiatos de informações e responsabilidades, ainda existentes.

O PROGRAMA TERRA LEGAL

Em 2009 a Lei 11.952/09 transferiu extraordinariamente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra para o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, as competências para destinação de terras públicas federais ainda não destinadas no âmbito da Amazônia Legal. A partir da mudança, as atribuições incorporadas ao MDA passaram a ser exercidas por meio da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária – Serfal, através do Programa Terra Legal.

O Programa Terra Legal, encontra-se hoje vinculado ao Ministério da Casa Civil, e atua na identificação, medição, regularização e destinação das áreas e imóveis

localizados em terras públicas federais não destinadas na Amazônia Legal. As terras públicas federais não destinadas são aquelas que não se encontram como terras indígenas, unidades de conservação, projetos de assentamento, áreas de fronteira, marinha, locais reservados à administração militar, florestas públicas ou imóveis privados. Pode-se afirmar que o principal desafio do programa é realizar a regularização fundiária destas terras públicas federais não destinadas, que totalizam em média 60 milhões de hectares e promover a governança fundiária na Amazônia Legal (REYDON, 2017).

A harmonização entre as legislações dos diferentes entes da federação no âmbito da regularização fundiária e o pleno conhecimento das malhas fundiárias federais e estaduais foram identificados pelos principais atores da governança fundiária na Amazônia (Carta de Palmas) como princípios basilares para criar coerência e transparência na gestão fundiária entre os Estados e a União.

Para que estas ações se concretizem, a Serfal busca capacitar os atores envolvidos neste processo e para tanto, conta com o apoio da GIZ – *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (Agência Alemã de Cooperação Internacional), uma empresa privada internacional, especializada em projetos de cooperação técnicos e de desenvolvimento sustentável em escala mundial, com sede na cidade alemã de *Eschborn*, tendo hoje como principal acionista, o governo federal alemão (GIZ, 2017).

A GIZ por meio do Projeto Terra Legal apoia as iniciativas de diálogos e construções coletivas relacionadas à implementação dos compromissos da Carta de Palmas e ao fortalecimento da Governança Fundiária na Amazônia Legal, orientado por meio de diretrizes voluntárias a gestão responsável da posse da terra e de uso do solo, pescas e florestas (do Comitê Mundial de Segurança Alimentar da Organização das Nações Unidas) e promovendo o fortalecimento das capacidades técnicas.

Assim, objetivando uma boa governança de terras, precisamos somar esforços para criar um conjunto de regras que seja comum a todos, propiciando gerir a questão da terra com eficiência.

USO E OCUPAÇÃO DO SOLO RURAL E URBANO NA REALIDADE BRASILEIRA

No Brasil, o mercado de terras foi constituído pelo Estado em 1850, quando então foi promulgada a Lei de Terras. Desde então, foi entendido como um marco na constituição dos mercados de terras rurais. A Lei de Terras brasileira tinha como objetivo, entre outros, impedir a ocupação de terras livres e conceder a propriedade de terras aos particulares. Com isso, visava não só regularizar as posses existentes, transmissão, sob a forma de compra e venda. Com o cadastro dos títulos de propriedade dos particulares, o Estado, por exclusão, chegaria ao conhecimento de sua propriedade – de terras devolutas. Contudo, até o momento, o Estado não possui um cadastro completo que permita reconhecer as terras de sua propriedade, nem as de particulares nem as com problemas de titularidade (REYDON, 2017).

A fragilidade dos direitos à propriedade é considerada por uma vasta literatura, um obstáculo crucial ao desenvolvimento econômico. A maioria dos autores que trata da temática afirma que a existência de segurança dos direitos à propriedade tem um papel

crucial numa maior eficiência econômica do uso da terra, além de garantir estabilidade política e social, reduzindo os conflitos em torno da terra (SOTO, 2000).

Atualmente observa-se que o caos fundiário ainda é regra na Amazônia, prevalecendo situações de insegurança, conflitos fundiários, desmatamento e exploração predatória dos recursos naturais “A própria legislação fundiária do período colonial, imperial e republicano (Estadual e Federal) facilitou esta situação de caos fundiário, pois era confusa e, muitas vezes, foi desrespeitada” (TRECCANI, 2010). Além disso, a gestão da estrutura fundiária da Amazônia Legal é realizada por diferentes órgãos, portanto, “resolver o problema fundiário na Amazônia requer uma coordenação horizontal, ou seja, na mesma esfera do governo (Estadual e Federal), e vertical, isto é, entre as diferentes esferas” (BRITO, 2015). O que se observa, entretanto, é a inexistência de atuação integrada dos diferentes órgãos, sem o compartilhamento de informações, fazendo-se necessária a criação de um sistema integrado de dados ambientais, fundiários e agrários.

Reydon (2007) afirma que problemas crônicos de uso e ocupação do solo rural e urbano na realidade brasileira decorrem da falta de regulação adequada e efetiva nestes mercados, sendo estas derivadas e determinadas pelas possibilidades de se especular com terras, ou seja, de ganhar dinheiro com a compra, manutenção e posterior revenda de terras em qualquer de suas formas.

Como se depreende da breve resenha das principais vertentes institucionalistas, pode-se, em primeiro plano, classifica-las segundo a ênfase em elementos normativos e regulatórios. Essa clivagem é crucial para a análise particular deste trabalho, conforme a hipótese já apresentada. Portanto, na construção da proposta para o quadro teórico de análise, parece indicado privilegiar as vertentes que enfatizam esse elemento, em particular a abordagem de Reydon (2007). Dessa forma, muitos problemas seriam evitados se durante o processo de construção e implementação das políticas agrárias, se tivesse dado prioridade à formação da dinâmica e ao funcionamento da sistematização da intervenção do mercado de terras. Tornando-as políticas relevantes, eficientes e transparentes no processo de democratização da terra.

CONCLUSÕES FINAIS

A legislação brasileira ainda trata a regularização fundiária como uma exceção e não como uma política ativa. Isto gera um conjunto de exigências quanto à comprovação do tempo de posse, forma de pagamento, regras de mensuração e certificação do imóvel e condicionamentos para o registro deste.

Para se criar uma política massiva e célere de regularização fundiária há que se criar um marco legal adequado à realidade regional específica.

Tal processo gera consequências que transcendem a formalização da propriedade e, a par dos prováveis benefícios advindos com a segurança jurídica que traz, pode acarretar problemas de significativa gravidade.

Para sua implantação é prudente que se faça uma reflexão sobre os efeitos potenciais deste processo por um triplo viés: ambiental, fundiário e socioeconômico. O ambiental, porquanto se trata de uma região sob constante risco de degradação

ecológica; o fundiário, visto que a distribuição de área dos imóveis rurais na Amazônia é acentuadamente desigual, e a política de regularização não dispõe de instrumentos para atenuar esta concentração; e, por fim, o socioeconômico, relativo ao contexto das atividades agropecuárias predominantes na região.

Assim, somente com uma efetiva gestão da malha fundiária, o Brasil será capaz de eliminar o desmatamento ilegal e criar as condições para o desenvolvimento em bases sustentáveis das propriedades rurais e dos municípios da região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA ALEMÃ DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (GIZ). Disponível em: <https://www.giz.de/en/worldwide/12055.html>. Acesso em: 26 abr. 2017.

BRITO, B; CARDOSO JR., D. (Org.). *Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia*. Belém-PA: Imazon, 2015.

LAKATOS, E.; MARCONI, M. *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Atlas, 1992.

REYDON, B. P. *Governança de Terras: da teoria à realidade brasileira*. Campinas: FAO/Casa Civil/Incra/Unicamp, 2017.

RUIZ, J. A. *Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

SÃO PAULO. (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. Tratados e organizações ambientais em matéria de meio ambiente. In: *Entendendo o meio ambiente*. São Paulo, 1999. v. I. Disponível em: <http://www.bdt.org.br/sma/entendendo/atual.htm>. Acesso em: 6 abr. 2017.

SOUZA, M. B. M. *Manual para apresentação do trabalho acadêmico e técnico-científico*. 2. ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação/Edições Câmara, 2011.

SOTO, H. *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. New York: Basic books, 2000.

TRECCANI, G. *Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará*. Belém: UFPA/Iterpa, 2006.

O IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE RURAL E SEU POTENCIAL SUBEXPLORADO ENQUANTO UMA FERRAMENTA DE GOVERNANÇA

Gabriel Pansani Siqueira ¹
Bastiaan Philip Reydon ²

Resumo

Este artigo procura evidenciar a diferença de arrecadação entre o ITR recolhido baseado nas declarações dos proprietários e o que deveria ser coletado, se fossem utilizados valores técnicos de determinação. Para melhor entender a problemática e as limitações, foram feitos levantamentos históricos, legais e bibliográficos. Assim, se procurou entender os meios que possibilitam a fraude e a evasão fiscal.

Para esse objetivo, diferentes bases de dados foram consultadas para evidenciar as disparidades. O Censo agropecuário e as informações do tesouro nacional, foram usadas como referências oficiais e a base de controle para comparação. Diferentes cenários hipotéticos foram apresentados para efeito de comparação, explorando os potenciais deste tributo, em uma região específica, na qual existiam informações disponíveis.

Com isso, foi possível quantificar a potencialidade do tributo, por município, com diferentes características, que podem justificar a baixa arrecadação. Assim, foi identificado que o valor declarado para a terra é muito inferior à referência técnica/oficial que deveria ser utilizada como base.

Ao final, foi possível identificar a lacuna fiscal entre o que é arrecadado e o que deveria ser recolhido pela União. Também foram considerados outros cenários mais extremos e o potencial impacto que tais alterações poderiam ter no desempenho da atividade agropecuária no país, associado a possibilidade de preservação ambiental e respectiva legislação.

Palavras-chave: Política fundiária. Governança de terras. Potencial fiscal. Imposto sobre a Propriedade Rural.

INTRODUÇÃO

A tributação sobre a propriedade do imóvel rural foi proposta pela primeira vez na Carta Magna de 1891, com a proclamação da república. Porém, sua estrutura atual apenas foi concebida em 1964 com o Estatuto da Terra – Lei 4.504, que determina o caráter progressivo do tributo, com fins de promover a função social da terra e sua

1 Bacharel em Gestão Ambiental pela Esalq/Usp (2015), com experiências em Assentamentos Rurais em São Paulo (Antropologia Rural) e projetos agrícolas (setor socioeconômico) como estagiário da empresa Vigna, desenvolvendo projetos em Moçambique, Argentina, República Dominicana e Angola. Experiência de intercâmbio na Austrália por um ano como bolsista pelo programa Ciências sem Fronteiras, do período de julho/2013 até junho/2014. Atualmente é pesquisador no Grupo de Governança de Terras da Unicamp, sob orientação do professor doutor Bastiaan Philip Reydon. Contato: g.pansani.s@gmail.com.

2 Possui graduação em Economia pela Universidade de São Paulo (1978) / Mestrado em Agronomia pela Universidade de São Paulo (1984) / Doutorado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente pelo Instituto de Economia – Unicamp (1992). Atualmente é Professor Titular da Universidade Estadual de Campinas, professor visitante – International Center for Land Policy Studies and Training em Taiwan e professor visitante – Utrecht University. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economias Agrária e dos Recursos Naturais, atuando principalmente nos seguintes temas: mercado e preços de terras, governança fundiária, regularização fundiária, desenvolvimento sustentável, economia do meio ambiente, valoração do meio ambiente. Contato: bastiaan@unicamp.br.

eficiência no uso. Essa proposta, além de inovadora, era uma tentativa de mudar a concentração de terras ao desmotivar o uso improdutivo da propriedade rural.

Assim se configurou o Imposto Territorial Rural (ITR), que apesar de ter sido criada por motivos fiscais, suas características extrafiscais se sobressaíam, como uma política de administração do território. Ao onerar a manutenção de propriedades rurais improdutivas, se reduzem os efeitos especulativos e oportunismos no mercado de terras agriculturáveis. Sua concepção favoreceria a produtividade do setor e reduziria a pressão pela abertura de novas áreas.

Para entender melhor seu potencial de arrecadação, é preciso considerar seus aspectos históricos (inclusive sua história recente), configuração legal atual e seus aspectos administrativos/institucionais, que são responsáveis por exercer o fisco. Apesar de sua importância e finalidade, o ITR foi incapaz de cumprir com suas funções fiscais e extrafiscais. Além de ser a menor parcela do recolhimento da União, principalmente pelo seu baixo valor arrecadado e metodologia de cálculo. Dessa forma, não se incentiva a produtividade rural e nem se favorece a preservação ambiental.

Procurou-se demonstrar que devido às suas recorrentes mudanças estruturais em sua história, a confiança do contribuinte foi comprometida, favorecendo a sua inadimplência com o fisco. Considerando seu cálculo/fórmula e a possibilidade de auto declaração de importantes componentes de seu valor, o ITR se tornou a menor parcela de arrecadação da RFB e uma inexpressiva ferramenta de governança de terras. Também foi observado a superestimação da utilização produtiva da terra, de difícil fiscalização dadas as proporções continentais da área rural do país.

Na história mais recente, foram propostos mecanismos de fortalecimento do tributo, para aumentar sua eficácia e eficiência. A mais recente foi em 2005 com a aprovação da Lei 11.205 que regulamentou a possibilidade de parceria da Receita federal do Brasil (RFB) com os municípios, para favorecer o recolhimento e inspeção do tributo com a descentralização das responsabilidades. Outra legislação que afetou o ITR de maneira indireta foi em 2012, com a mudança do Código Florestal Brasileiro, que determinou incentivos fiscais (pelo ITR) para áreas de preservação ambiental voluntária comprovadas.

Ainda assim, há discussão sobre novas mudanças nos métodos, critérios e ferramentas de cobrança, especialmente com relação à integração de diferentes cadastros e informações oriundas de diferentes órgãos/setores que lidam com a propriedade privada e pública da terra. Nesse sentido, ainda se procura fortalecer suas características e estrutura, pois é reconhecido que o ITR está desempenhando um papel aquém do seu potencial.

A partir deste contexto, é possível questionar a efetividade de se oferecer incentivos fiscais à preservação ambiental voluntária, sendo que os valores recolhidos são quase irrisórios para o produtor rural. Mais difícil ainda, considerando o baixo valor por hectare, seria exercer qualquer tipo de influência para maximizar a produtividade das áreas rurais. Como o ITR poderia desmotivar a manutenção de propriedades improdutivas e da especulação, com fraquezas reconhecidas que possibilitam a evasão fiscal? Seria possível transformar o ITR em uma eficiente ferramenta de Governança de Terras no Brasil?

Como uma forma de explorar os potenciais subexplorados desta importante ferramenta fiscal de governança, este estudo se propôs a analisar 8 municípios da região de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, para identificar o grau de evasão fiscal e os meios pelos quais isso se faz possível. Foram propostos diferentes cenários que evidenciam a disparidade entre os valores que deveriam ser cobrados e o que de fato se recolhe, por município, por hectare, por diferentes agências e/ou parâmetros. Ao final, foram identificados os cenários mais conservadores e mais extremos, do potencial de receita negligenciado pelas administrações municipais, podendo configurar (em alguns casos) renúncia fiscal.

Este estudo é motivado pela evidente importância de se induzir boas práticas agrícolas e favorecer a preservação ambiental, por meio de adequados mecanismos de administração pública. Para tanto, entende-se como necessário considerar às relatadas fraquezas estruturais do tributo, suas limitações legais e estrutura administrativa atual. Mas também é preciso ter em mente que é um tributo diretamente direcionado ao principal setor econômico do país que já opera com relativa fragilidade econômica, tecnológica e institucional. Portanto, dada a importância da matéria e a tensão sobre o assunto de aumento dos valores recolhidos no tributo, que este trabalho se faz pertinente.

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE A PROPRIEDADE RURAL NO BRASIL, SUA ESTRUTURA E OBJETIVOS

Na história brasileira a tributação sobre a propriedade rural nunca foi muito expressiva, apesar de sua importância para o Estado, esse apenas foi motivado pela necessidade de receita, para promover e financiar a imigração de mão de obra na agricultura no final do século 19. Entretanto, durante essa fase aristocrática, diferentes poderes e a influência da elite rural, se opuseram a criação do tributo e conseguiram impedi-la até 1843. Importante destacar que a aristocracia rural detinha muita influência política sobre a regulação pública naquela época e ainda hoje (Oliveira, 2010).

Com a declaração da República no Brasil, na Carta Magna de 1891, foi autorizado aos Estados membros que se cobrasse tributos sobre a propriedade rural. Foi a partir daí que o imposto sobre a terra foi efetivamente cobrado e começou a integrar parte do sistema tributário brasileiro. De acordo com o Art. 9º §2º: “É da competência exclusiva dos estados decretar impostos: – sobre imóveis rurais e urbanos”. Como a atribuição foi no âmbito estadual, cabia a estes entes criarem a tributação sobre a propriedade rural, bem como órgãos que administrassem e fiscalizassem o tributo.

Com o golpe militar de 1964, a federação impôs o controle sobre as finanças e a soberania, mudando o controle do ITR de volta para a União juntamente com diversas medidas na “reforma de base”. Associadas ao cenário político da época, as alterações foram publicadas como Emenda Constitucional n. 10 de 9 de novembro de 1964.

Com o Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964), junto com outras determinações, estipulou características de progressividade ao ITR, como uma ferramenta para desestimular o uso inadequado da terra. Ainda durante o regime militar, em 1979, o ITR sofre novas alterações com a Lei n.6.746 que define o cálculo de seu valor com base no Valor da Terra Nua (VTN), pelo Grau de Uso da Terra (GUT) e pela sua relação, obtidos

para cada propriedade (sob responsabilidade de um mesmo dono) e incorporando os diferentes tipos de uso em um mesmo arcabouço legal.

Após a Constituição Federal de 1988 (CF) o direito à propriedade é garantido desde que cumprida a função social da terra (CF, Art. 5º, XXII e XXIII). Para a propriedade rural, sua função social é cumprida quando satisfaz: I – O uso apropriado e racional. II – Uso apropriado dos recursos naturais disponíveis, III – Observância dos acordos e leis trabalhistas e, IV – Favorecer o uso que motive o bem-estar do proprietário e seus trabalhadores (CF, art. 186).

“Como forma de estimular o cumprimento desta função social, a CF atribui à União a competência para instituir o imposto sobre a propriedade rural (o ITR)”, sendo este: (I) progressivo e com alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas; (II) Não incidirá sobre pequenas glebas rurais, quando as explore o proprietário rural que não possua outro imóvel; (III) Será fiscalizado e cobrado pelos municípios que assim optarem, desde que não implique na redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal (CF, art. 153, VI) (NISHIOKA, 2015). Dessa forma, fica configurado ao ITR uma finalidade extrafiscal, como uma ferramenta institucional para promover as boas práticas, ao considerar a sobretaxa à usos ineficientes da terra.

Essa orientação constitucional poderia ser efetivamente significativa se fosse amparada por políticas públicas adequadas, que facilitassem a fiscalização, promovessem o controle e atualização das informações fundiárias, estabelecessem um sistema integrado de cadastro e registro (de propriedades públicas e privadas), que fosse adequado à dinâmica das transformações do território e do mercado de terras. Contudo, faltaram mecanismos e um sistema de suporte, que promovesse o planejamento eficiente dos setor agropecuário e controle sobre a ‘máquina de arrecadação’. Um bom exemplo disso é a criação e regulamentação do imposto sobre a propriedade (em diferentes momentos) sem mecanismos para uma adequada inspeção dos imóveis e seus detentores, como um fidedigno cadastro e dimensionamento, que possibilitassem a adequada arrecadação.

A ineficiência de administração pública sobre o ITR já foi tratada por Graziano da Silva (1981), “que a resume nos seguintes fatores: complexidade do cálculo do imposto; descontrole administrativo; e imposto declaratório, o qual dificulta os trabalhos de controle sobre os latifúndios subexplorados” (REYDON et al., 2006).

Para que a SRF fosse capaz de aumentar o controle e arrecadação do ITR, foi promulgada a Lei n. 8.847 de 1994, promovendo (mais uma vez) mudanças estruturais no tributo, incorporando regulamentações mais adequadas a ele. Assim, o cadastro, recolhimento e fiscalização do ITR também passaram a ser de responsabilidade da RFB, assim como o VTN, que seria fixado pela Secretaria da Receita Federal ouvindo o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, em conjunto com as Secretarias de Agricultura dos Estados respectivos (§ 2º, Art.1). Posteriormente, esta resolução foi revogada pela Lei 9.393/1996, que determina em seu Art. 8º, § 1º que “o contribuinte declarará, no DIAT, o Valor da Terra Nua – VTN correspondente ao imóvel”.

MÉTODO DE CÁLCULO

Como determinado pelo Art. 1º da Lei n. 9.393/96, o ITR é um tributo anual, recolhido no dia 1º de janeiro de cada ano, com fato gerador à propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel, localizado fora da zona urbana dos municípios (NISHIOKA, 2015). De maneira geral, os meios de cálculo do tributo são dependentes de duas variáveis, o VTNt (VTN multiplicado pela razão entre área tributável sobre a área total do imóvel) e uma alíquota (determinada pelo Grau de Utilização da Terra – GUT).

O Valor da Terras Nua Tributável (VTNt), uma das variáveis que compõem o ITR, é determinado pelo Valor da Terra Nua (VTN), do qual são excluídos os valores das construções, instalações e benfeitorias artificiais, bem como os valores dos cultivos agrícolas (permanentes ou temporários, pastagens e florestas, nativas ou plantadas). Esses valores são deduzidos do valor da propriedade para determinar o VTN. Este é então multiplicado pela razão entre a área tributável pela área total do imóvel para se determinar o VTNt. Esta metodologia se torna muito controversa, pois para sua determinação acaba sendo auto declaratória por meio do DIAT, desde que respeitados os padrões da região.

Os três valores que compõem o VTNt individualmente já são controversos, uma vez que os valores das benfeitorias e culturas são facilmente superestimados e o valor da terra, que deveria ser determinado por agência pública e/ou técnica, não é devidamente avaliado. Essa condição dificulta em muito a fiscalização por parte da RFB, por não ser ter uma relação clara dos valores (por propriedade) que estão sendo usados corretamente e quais estão em desacordo com as regiões ou determinações legais.

O outro componente para o cálculo do ITR é a razão entre o tamanho das áreas tributáveis e a área total do imóvel. As áreas tributáveis são aquelas incorporadas dentro do perímetro da propriedade rural, excluindo as áreas de preservação ambiental permanente, reservas legais, e reservas naturais de patrimônio privado e de interesse ecológico ou de servidão pública.

Figura 1
Fórmula de cálculo ITR

$$\text{ITR} = \text{VTN.} * \left(\frac{\text{Área}_{\text{tributável}}}{\text{Área}_{\text{total}}} \right) * \text{Alíquota}$$

Fonte: Elaborado pelo autor.

A última variável que compõe o ITR é a “alíquota”. Esta é determinada pelo Grau de utilização da Terra (GUT) para cada propriedade, uma porcentagem baseada na razão entre o tamanho das áreas ‘utilizáveis’ pelo tamanho das áreas ‘usadas’, que determinam o ‘Grau de Utilização (GU)’. A alíquota deve ser determinada com base nos valores de uma tabela fixa pré-determinada, que variam conforme o tamanho de cada imóvel. A “Tabela de Alíquotas” determinada pela SRF foi apresentada na Tabela 1.

Figura 2
Fórmula de cálculo do GUT

$$\text{GUT}(\%) = 100 * \text{GU}$$
$$\text{GU} = \frac{\text{Área Utilizada}}{\text{Área Aproveitável}}$$

Fonte: Elaborado pelo autor.

O GU é determinado pela razão entre a 'área utilizada', que compreendem as áreas com produtos vegetais e área de descanso, áreas de reflorestamento, pastagens, exploração extrativa, atividade granjeira/agrícola, frustração de safra ou destruição de pastagens. A 'área aproveitável' corresponde a totalidade da área tributável, excluídas as áreas ocupadas com benfeitorias artificiais. Após essas deduções e da definição da razão do GU, este é transformado em porcentagem e assim calculado o GUT. Esse valor é comparado à tabela de alíquotas para determinação do valor que deve ser utilizado para cada respectiva propriedade.

Após a apresentação da declaração do ITR pelo proprietário, é gerado e/ou atualizado o DIAC (Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR), que atualmente é integrado ao cadastro fundiário da RFB para averiguação e recolhimento do ITR nas respectivas propriedades.

Reydon e Plata (1996, p. 96) evidenciam que estas declarações induzem às alíquotas menores, devido ao grau de utilização informado pelos proprietários, cuja fiscalização é praticamente inexistente:

[...] pode-se evidenciar que uma importante causa da baixa arrecadação é o fato de que a grande maioria dos proprietários de terras (86,9%) declarou que atingiam mais de 80% de utilização das terras. [...] O próprio Incra no seu cadastro de 1992 indica que o grau de utilização médio das terras no país atingia 59,1% das terras, o que comparado com os 86,9% das declarações do ITR mostra uma boa parte da evasão.

Como a alíquota é indiretamente proporcional ao valor do GUT, existe um incentivo implícito ao produtor em declarar o maior GUT possível, diminuir o VTNT e assim, reduzir o valor de ITR a ser pago. Somado à dificuldade de fiscalização e avaliação de cada respectivo GUT, de cada propriedade rural, a cada ano, em um país de proporções continentais, temos uma cobrança enviesada do tributo. Portanto, é de se esperar que os DIAC's apresentados são subestimados, resultando no comprometimento de suas importantes funções.

Essa estrutura está diretamente ligada ao aspecto condicionante desse tributo, incentivando os produtores às 'boas práticas', ao motivarem que se utilizem o máximo possível da propriedade para produção, aumentando (teoricamente) sua produtividade e melhorando sua gestão. Apesar de seu conceito nobre, esse condicionamento nunca foi efetivamente aplicado, devido às falhas de fiscalização e aos parâmetros de utilização da terra.

Além dos aspectos produtivos do GUT, o VTNT também é problemático pelos mesmos motivos. Aliado às falhas fiscais destas duas importantes variáveis para cálculo do tributo, ainda existe a possibilidade da superestimação das áreas 'não-tributáveis',

especialmente das destinadas à conservação ambiental (considerando a isenção fiscal das mesmas). Essa deturpação da realidade dentro das propriedades, compromete o recolhimento do ITR, mas também a disponibilidade de dados ambientais fidedignos declarados por agentes privados

Este estudo procura evidenciar a diferença de arrecadação entre o ITR recolhido nos diferentes municípios dos estados do Mato Grosso do Sul e São Paulo e o que deveria ser coletado, se fossem utilizados valores técnicos de determinação do valor da terra. Considerando suas características, o ITR não está cumprindo sua função, como uma ferramenta de prevenção à especulação fundiária e como mecanismo de condicionamento do uso mais eficiente da propriedade rural. Muitos autores evidenciaram sua ineficiência e fragilidade, porém, é preciso compreender além da sua ineficiência, mas mudanças que podem fortalecer esse tributo e a metodologia que possa adequar a sua cobrança. Para tanto, este trabalho se propõe a avaliar o descompasso entre o Valor da Terra Nua (VTN) declarado com o valor estipulado por diferentes instituições, quantificando o possível impacto que a predeterminação desse valor pela RFB poderia ter no potencial arrecadatório dos estados.

MUDANÇAS RECENTES NO ITR

Considerando esse cenário relatado, recentemente o governo federal procurou fortalecer o tributo e aumentar seu recolhimento, ao otimizar o sistema e seus componentes. Mudanças significativas foram propostas nas diferentes esferas da administração pública, especialmente no que tangia as regulações ambientais. Porém, para efeitos do presente artigo, a discussão manterá o foco apenas nas principais mudanças legislativas recentes que afetaram diretamente a administração do ITR e/ou seu potencial de recolhimento.

DESCENTRALIZAÇÃO DO ITR

Como uma tentativa de reverter o cenário brasileiro, uma das mais importantes mudanças legislativas que recentemente aconteceram, foi a descentralização das responsabilidades fiscais da União de volta para os municípios, respeitando condições e determinações legais. Apesar de ser uma medida questionada na época, hoje, é reconhecida como legítima e tem ganhado cada vez mais municípios adeptos.

A descentralização do ITR foi incorporada a Constituição Federal (CF) pela Emenda Constitucional n.42 de 2003. Entretanto sua regulação foi apenas determinada em 2005 com a Lei n. 11.250, e posteriormente regulamentada pelo decreto n. 6.433 de 2008 e pela instrução normativa da RFB n. 884 de 2008.

De acordo com a Lei n. 11.250 de 2005, a descentralização do ITR deve ser formalizada pela celebração de um acordo entre a RFB e os municípios interessados. Por este acordo, a RFB delega aos municípios as responsabilidades associadas à fiscalização e cobrança do ITR, considerando a competência suplementar da RFB (o que significa que essa pode garantir as responsabilidades, mas também pode destitui-las).

Após a aprovação da Lei, os municípios interessados em firmar acordo com a RFB poderiam recolher a totalidade do tributo (considerando que a situação normal seria a divisão em partes iguais entre o município e a União). Porém, as responsabilidades que

antes eram da RFB seriam atribuídas ao município, estando sujeito à operacionalização das responsabilidades, tais como, a atualização do cadastro rural, promoção do cálculo, apresentação das cobranças, controle do recolhimento, débito, fiscalização, entre outras. Com a celebração do acordo, a RFB garante o benefício de um maior recolhimento e participação pelo município, considerando que este aumento da receita municipal seria o suficiente para cobrir os custos de manutenção e operacionalização do sistema tributário do ITR, com todas as responsabilidades associadas.

A princípio, a proposta foi questionada pelos seus possíveis potenciais impactos negativos. Muitos argumentavam que a contrapartida de arcar com os custos operacionais e de manutenção do sistema, eram muito maiores do que o aumento da receita com a celebração do acordo, o que poderiam comprometer a provisão e a qualidade dos serviços prestados. Entretanto, considerando que o acordo é voluntário, a estimativa dos benefícios (ou não) da firmação do acordo deve partir do município por avaliação própria, após análise consistente das particularidades de cada região/caso. Apesar das discussões gerais, muitas cidades aderiram à nova medida do sistema tributário, assim como muitas outras passaram a aderir com a maturação da legislação, aumentando a participação de novos municípios a cada ano.

Com o tempo, diferentes problemas associados à descentralização do ITR apareceram, o Ministério Público (MP) encontrou diferentes ocorrências associadas à definição dos VTN's. Foram relatadas irregularidades de ambos os lados do problema, desde municípios que estavam subestimando o VTN, como exemplo de Costa Rica/MS (MPF, 2015) até outros municípios que foram acusados de estar superestimando o VTN, como em Três Lagoas/MS e Brasilândia/MS (MPF, 2014).

Apesar das ocorrências e irregularidades, existe um sentimento coletivo positivo com relação a Lei n. 11.250/2005, representado pelo aumento dos municípios aderindo aos termos de acordo com a RFB e pelo aumento de arrecadação proporcional nos anos mais recentes. A RFB tem ciência das fragilidades do sistema e dos desvios, mas tem trabalhado para fortalecer o sistema e também tem avaliado como positiva a experiência com a lei.

A MUDANÇA DO CÓDIGO FLORESTAL E SEUS EFEITOS NO ITR

Outro importante aspecto legal que afeta diretamente o ITR e seu potencial de recolhimento foram as mudanças recentes no Código Florestal Brasileiro (CFB), a Lei n. 12.651 de 2012. "De forma mais específica, o § 3º do Art. 41 do Código Florestal prevê que os proprietários rurais inscritos no CAR inadimplentes em relação ao cumprimento de termo de compromisso ou Programa de Regularização Ambiental (PRA) não são elegíveis a alguns tipos de incentivos. Entre estes incentivos está "a dedução das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito da base de cálculo" do ITR (art. 41, II, "c")" (CALCINI; GRILLI, 2015).

Entretanto, a penalidade pela não adequação às obrigações ambientais determinadas pelo Código Florestal, ainda não foram incorporadas a legislação do ITR. Como a legislação do ITR é anterior ao Código Florestal, não há uma adequação precisa entre a caracterização de áreas de interesse ambiental entre estas duas legislações. A legislação do ITR considera como não tributáveis as áreas de interesse ecológico para a

preservação dos ecossistemas (assim declaradas mediante ato do órgão federal ou estadual competente), sendo que este conceito não é utilizado no Código Florestal (APPY, 2015).

O descumprimento da legislação ambiental não tem praticamente qualquer impacto sobre o valor devido pelo proprietário rural. De fato, se uma propriedade rural desmatar além do permitido no Código Florestal (não respeitando as exigências de constituição de APP e RL) e se a parcela irregularmente desmatada for ocupada de forma produtiva pelo proprietário então não haverá qualquer penalidade na apuração do imposto.

Dessa forma, existe pouca ou quase nenhuma penalidade, na esfera do ITR, pelo descumprimento da legislação ambiental, mas também não existe qualquer incentivo à preservação ou ao não desmate.

A preservação ambiental não é vista pelo tributo como uma forma de ocupação e exploração da terra. Logo, um proprietário que conservar uma área maior do que o exigido pelo código florestal (que vá além das APP's e RL's) pode ser interpretado como um uso ineficiente do solo, um GU menor e, portanto, uma alíquota (e valor final do ITR) maior (APPY, 2015, p. 21).

OUTRAS QUESTÕES

Existem outras questões sendo discutidas que revolvem a legislação do ITR, especialmente considerando os aspectos e categorias que tangem a determinação do GUT. Por exemplo, para averiguação do GUT, apenas as atividades agrícolas são relevantes, mas não seria um uso de área produtiva à geração de energia? Quão eficiente e produtivo é a ocupação de áreas em uma "fazenda solar", que possui um solo inadequado para agricultura, mas com boas condições para geração de energia elétrica fotovoltaica? Os novos meios de uso e ocupação do solo ainda não foram incorporados à legislação e o referencial para determinação da produtividade estão desatualizados e precisam se modernizar.

Outra questão que envolve a tributação para diferentes tipos de uso e ocupação do solo quando possuem um mesmo valor, porém desempenham serviços socioambientais muito distintos. Um importante exemplo disso é o mesmo valor atribuído às áreas de preservação voluntárias serem dados às áreas de "pastagem em formação". Ao declarar áreas como "pasto em formação", para fins fiscais, este é um tipo de uso do solo produtivo, informalmente reconhecido como, uma "forma de oficializar o uso improdutivo de pasto degradado". Este passa a ser um mecanismo regular de evasão fiscal, pois o produtor consegue se isentar da penalidade de não conseguir utilizar produtivamente uma área de forma eficiente. Enquanto a preservação voluntária, um importante serviço ecossistêmico prestado à humanidade, não recebe qualquer tipo de incentivo fiscal.

ESTIMATIVAS DO POTENCIAL DE RECOLHIMENTO COM DADOS SECUNDÁRIOS

Propostas e Mudanças

Principalmente no que tange a regularização fundiária e o aumento da arrecadação existem diferentes formas de se fazer isso utilizando ferramentas de controle e administração pública, como por exemplo, o ITR por meio da vinculação de um VTN

pré-determinado pela RFB, associado ao cadastro rural do Incra, junto aos cartórios e demais organizações pertinentes.

Os maiores esforços para melhorar o tributo têm sido relacionados ao Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), o cadastro rural integrado entre RFB e Incra. Considerando os avanços estruturais que essa ferramenta de Governança de Terras pode trazer à estrutura do ITR, ao favorecer a fiscalização, especialmente no que pode afetar o GUT e as áreas de preservação ambiental. Além disso, será possível diferenciar com maior facilidade propriedades que estão em conformidade com as leis (trabalhistas, ambientais e tributárias), focalizando a fiscalização nas propriedades/proprietários dependendo do histórico do uso e ocupação do imóvel.

A integração das informações entre as agências públicas é de vital importância para o desenvolvimento sustentável do setor agropecuário do Brasil, penalizando aqueles produtores negligentes e promovendo os adequados. Os recentes avanços nos cadastros brasileiros envolvem a integração entre eles, a exemplo do CNIR, mas principalmente com o advento do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter), uma ferramenta de administração pública em controle da RFB que pretende integrar as informações geoespaciais, legais e tributárias das propriedades rurais, públicas e privadas.

Com a modernização das estruturas de administração fundiária e nas ferramentas públicas, existe a expectativa de facilidade na obtenção de crédito, financiamento, liquidez de mercado imobiliário, mas também facilitar a detecção de evasão fiscal, desconformidades legais e fraudes. Com um processo de regularização fundiária nacional adequado, essas potencialidades podem ser estendidas à todos aqueles que possuem um imóvel regular dentro dos sistema público de terras, pois todas as informações relevantes estarão sujeitas à inspeção da RFB por cruzamento de dados à distância, já que a fiscalização *in loco* no Brasil é muito custosa.

METODOLOGIA DO ESTUDO

Para evidenciar a evasão fiscal e subavaliação do VTN e, portanto, subarrecadação do ITR, este estudo propõe o confrontamento de dados secundários de fontes oficiais ou reconhecidas. Mesmo considerando o sigilo fiscal da RFB e as lacunas nos dados disponíveis, é possível prever cenários realistas, em regiões específicas (onde os dados estão disponíveis).

Para as informações relativas ao preço médio pago de ITR pelos produtores nos diferentes municípios, foi utilizado o levantamento do ITRNet, uma empresa privada, que por meio de parcerias com os municípios interessados, procura desenvolver os mecanismos para a gestão do bem público, ao disponibilizar as informações de recolhimento do Tesouro Nacional (ano de 2016). Usando essa fonte de dados, é possível saber a quanto é arrecadado de ITR (de diferentes formas) nos municípios que optaram por fazer a parceria com a RFB para administração municipal do tributo.

Para determinar os padrões de uso e ocupação do solo, com os diferentes tipos de culturas, em diferentes proporções, que detêm diferentes VTN respectivos, foi utilizado o Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2006). De qualquer maneira, os padrões de uso, foram adequados aos dados de cada município e as tipologias foram adequadas às agências de referência que determinaram os respectivos VTN's.

Os valores de terra, para as diferentes culturas, regiões e municípios foram determinados usando duas fontes de dados diferentes. O Confaz – M/MS, o Conselho dos(as) Secretários(as) Municipais de Receita, Fazenda e Finanças do Mato Grosso do Sul, um instituto técnico-legal que, em acordo com a RFB, tem autoridade para fazer o levantamento técnico do VTN para os municípios do Estado do MS, para fins de fiscalização e tributação (CONFAZ, 2015).

Outra referência, sob uma ótica de mercado, foram os valores levantados pela FNP *Agriannual Report*, contidas Relatório *Informa Economics* de 2016 (FNP, 2016), uma organização que se propõe a fazer os levantamentos de preços de terras para fins de mercado. Considerando as características desse levantamento, para este estudo, foram descontados 20% dos valores apresentados, pois para cálculo do ITR é utilizado o VTNT, que desconta os valores das benfeitorias artificiais (como construções, estradas e etc.), enquanto o relatório da FNP avalia toda a propriedade. Para equalizar essa diferença, chegou-se no valor de 20% de diferença no valor após estudos e comparações anteriores.

Ao partir dos dados disponíveis, foi possível determinar o valor que está sendo pago nas diferentes propriedades, nos diferentes municípios, da região de Campo Grande no Mato Grosso do Sul (MS). A região específica de Campo Grande foi escolhida considerando os valores de terras nas diferentes partes da região, a partir das bases de dados, a região continha todos as diferentes tipologias presentes no resto do Estado.

Respeitadas as devidas proporções entre tipologias e tamanhos de propriedades contidas no Censo Agropecuário de 2006, a somatória dos valores representa o valor recolhido pelo município, distribuída pela área tributável para se obter o valor médio por hectare. Além disso, também foram propostos dois cenários mais extremos, um utilizando os VTN's de mercado pela FNP e outro utilizando um GUT médio de 60% para as propriedades.

ESTIMATIVAS DO POTENCIAL ARRECADATÓRIO DO ITR

Diferenças entre os dados oficiais de recolhimento e as estimativas utilizando dados oficiais

Para os cenários analisados, o ITRNet é tido como o controle de quanto é arrecadado pelo Estado, municípios e seus respectivos hectares, considerou-se também que todas as propriedades operem com o GUT máximo (acima de 85%), ou seja, que utilizem a alíquota mínima de sua categoria para fins de cálculo do ITR, exceto para o cenário hipotético de GUT 60% posteriormente apresentado neste artigo. Na Tabela 1, as informações contidas no ITRNet são comparadas com os cálculos e estimativas usando como base o VTN fixado pela Confaz e pela FNP.

As notáveis diferenças entre os potenciais valores à serem pagos e o que é de fato arrecadado são claras. A diferença entre valores encontrados reforça a hipótese que a disparidade dos resultados reside no VTN declarado pelos proprietários, sendo menor do que foi encaminhado à RFB para fins fiscais. Portanto, fica evidente que os valores arrecadados são referentes ao VTN subestimado apresentado pelos proprietários, do que a base legal e técnica da Confaz e muito longe dos valores de terra comercializados no mercado (segundo a FNP).

Tabela 1

Diferenças entre os dados oficiais de recolhimento e os resultados fixando o VTN por diferentes bases/agências

Região de Campo Grande	Áreas (ha) segundo o Censo IBGE (x1.000)		Valor do ITR estimado				
	Municípios	Área (total)	Área Tributável	Valor (R\$ x1.000)			Relação
ITRNet				VTN – Confaz	VTN – FNP	Confaz/ ITRNet	FNP/ ITRNet
Bandeirantes	271,61	228,74	930,31	3.608,97	5.745,53	3,88	6,18
Campo Grande	734,32	606,92	3.902,60	9.200,39	14.976,00	2,36	3,84
Corguinho	243,39	190,40	993,52	2.512,03	4.137,34	2,53	4,16
Jaraguari	237,95	189,60	936,44	2.120,28	3.377,35	2,26	3,61
Rio Negro	159,64	130,11	335,76	1.554,22	2.482,45	4,63	7,39
Rochedo	135,52	111,39	394,95	1.025,06	1.626,58	2,60	4,12
Sidrolândia	408,90	350,46	3.956,65	4.543,24	6.481,66	1,15	1,64
Terenos	243,11	211,69	1.200,45	2.364,53	3.734,53	1,97	3,11
Total	2.434,45	2.019,30	12.650,68	26.928,72	42.561,43	2,13	3,36

Fonte: Elaborado pelos autores com informações pelo IBGE (2006); ITRNet (2015); Confaz (2015) e FNP (2016).

A Confaz, por ser uma organização com representatividade legal para fazer o levantamento técnico dos VTN's na região, apresenta um valor mais próximo da realidade. Já a FNP, apesar da melhor agência de mercado de terras no Brasil, apenas utiliza os valores de mercado anunciados, e não das transações efetivadas, o que justifica (em parte) os valores mais altos e diferentes do esperado.

DIFERENTES CONTRASTES UTILIZANDO OS VALORES OFICIAIS DA CONFAZ E DE MERCADO DA FNP

Na Tabela 2 estão apresentados os valores por hectare comparando as diferentes agências com o controle (ITRNet). Mais uma vez, é evidenciado que o valor usado pelos proprietários é inferior ao que deveria ser pago, caso os VTN's declarados seguissem as orientações técnico-legais.

Tabela 2

Valor arrecadado com ITR por hectare em comparação com os resultados obtidos para o Confaz e a FNP

Município	R\$/ha		
	ITRNet	VTN – Confaz / ITRNet	VTN – FNP / ITRNet
Bandeirantes	2,99	15,78	25,12
Campo Grande	4,82	15,16	24,68
Corguinho	3,76	13,19	21,73
Jaraguari	3,21	11,18	17,81
Rio Negro	1,86	11,95	19,08
Rochedo	2,53	9,20	14,60
Sidrolândia	7,48	12,96	18,49
Terenos	4,22	11,17	17,64

Fonte: Elaborado pelos autores com informações pelo IBGE (2006); ITRNet (2015); Confaz (2015) e FNP (2016).

Considerando todos os municípios, é possível perceber grande disparidade entre os resultados obtidos, sendo os valores da Confaz e da FNP sempre maiores em todas as observações. As cidades com maior variação entre os valores do ITRNet sobre os da Confaz indicam as localidades com maiores possibilidades de evasão fiscal detectável, algo que já poderia induzir ou orientar a fiscalização e contestação dos valores recolhidos.

DETERMINAÇÃO DO POTENCIAL DE ARRECADAÇÃO ALTERANDO O GUT PARA 60%

Ao utilizar as informações do Censo agropecuário, o GUT médio para as propriedades da região era de 84%, um valor que permite a utilização das alíquotas mínimas para cálculo do ITR, um padrão encontrado em quase todas as declarações no país. Porém, considerando a literatura analisada, um cenário hipotético utilizando o GUT de 60% foi proposto para fins de comparação. Apesar do GUT de 60% não ser o caso de todas as propriedades, também é muito distante da realidade imaginar que todos os imóveis rurais operem com 85%.

Tabela 3
Potencial de arrecadação utilizando um GUT de 60%

Região de Campo Grande	ITR Estimado – com GUT 60%					
	Valor (R\$ x100.000)		Valor (R\$/ha x1.000)		Relação em contraste com o controle (x1.000)	
Municípios	VTN – CONFAZ	VTN – FNP	VTN – CONFAZ	VTN – FNP	CONFAZ/ ITRNet	FNP/ ITRNet
Bandeirantes	51.315.729,98	81.695.380,14	224,34	357,15	55,16	87,82
Campo Grande	135.047.489,32	219.824.406,70	222,51	362,20	34,60	56,33
Corguinho	35.432.405,60	58.357.544,10	186,09	306,50	35,66	58,74
Jaraguari	30.086.497,73	47.922.987,05	158,69	252,77	32,13	51,18
Rio Negro	22.071.299,32	35.252.291,91	169,64	270,95	65,73	104,99
Rochedo	13.069.118,04	20.738.143,60	117,33	186,18	33,09	52,51
Sidrolândia	65.487.997,32	93.400.789,39	186,87	266,51	16,55	23,61
Terenos	23.500.960,12	37.115.116,65	111,02	175,33	19,58	30,92
Total	376.011.497,44	594.306.659,54	172,06	272,20	29,72	46,98

Fonte: Elaborado pelos autores com informações pelo IBGE (2006); ITRNet (2015); Confaz (2015) e FNP (2016).

Ao aplicar um GUT de 60% para cálculo da arrecadação, os valores aumentam em dezenas de vezes, especialmente considerando o cumulativo das mudanças, ao alterar o VTN nas diferentes bases e o GUT. Essas projeções apresentam uma variação muito significativa, que poderia resultar em um aumento de recolhimento expressivo, inexplorado pelos administradores públicos responsáveis. Mesmo considerando apenas o cenário com os dados da Confaz, que representam os valores oficiais que deveriam ser obedecidos e com apenas algumas das grandes propriedades operando com um GUT inferior ao de 85%, ainda assim, já representaria um aumento de arrecadação significativa.

DISCUSSÃO SOBRE SUAS FRAGILIDADES E POTENCIAIS SUBEXPLORADOS

Fragilidades

Desde a sua concepção inicial, a tributação sobre a propriedade rural nunca teve grande significância. Primeiro pela pressão política das oligarquias rurais e posteriormente pela falta de amparo de uma estrutura pública de administração e informações cadastrais efetivas. O problemático histórico para esse tipo de arrecadação enfraqueceu a capacidade operacional da “máquina de arrecadação fiscal”, diminuindo sua capacidade de condução às boas práticas no setor agropecuário, uma das suas características conceituais.

As recorrentes mudanças na administração pública do imposto, também contribuíram para sua fragilidade. Ao alternar as agências responsáveis, deveres e destinação do tributo, em diferentes ocasiões, essa incerteza comprometia não só o planejamento, aplicação e fiscalização, mas também reduzia a confiança do contribuinte e sua adimplência fiscal. Muitas das mudanças ou reestruturações não atingiram seus objetivos propostos, sem adequado planejamento para fundamentar alterações, as mudanças foram feitas de forma casuística, sem levar em consideração os possíveis efeitos.

O desinteresse pelo contribuinte em pagar valores elevados de tributo sobre seu imóvel é compreensível, até esperado no contexto brasileiro, porém devido às mudanças e a complexidade do cálculo, o cidadão percebe os meios para deturpar os valores da realidade, para fins de imposto. Com a complexidade legal envolvida, a evasão fiscal chegou ao ponto de diminuir a arrecadação e torna-lo irrisório frente a receita total da RFB. Associado a isso, ainda existe o problema da falta de controle da administração pública sobre as propriedades privadas e públicas, com uma fiscalização cada vez mais precária dadas as baixas arrecadações.

Contudo, possivelmente o aspecto que mais compromete a arrecadação do ITR, estão associados à metodologia de cálculo utilizada e as variáveis que o compõem, com relação às informações que fundamentam o cálculo. Os tipos de variáveis escolhidas facilitam a superestimação e/ou subavaliação de importantes componentes, além disso, muitas das bases de informações utilizadas são auto declaratórias, com claras discrepâncias entre o que é declarado e o que deveria ser utilizado para fins de cálculo.

Apesar das existentes limitações e contradições, as arrecadações do tributo vêm aumentando a cada ano (por exemplo, devido a descentralização), sendo que melhorias administrativas e tecnológicas também têm surtido efeito positivo em fortalecer as estruturas básicas do sistema (por exemplo, com o CNIR e o Sinter). Entretanto, ainda há muito o que melhorar, especialmente com relação as regulamentações e fiscalizações ambientais e com relação à sinergia entre as agências públicas envolvidas com a temática.

POTENCIAIS SUBEXPLORADOS

Os resultados apresentados evidenciam a lacuna existente entre as declarações apresentadas e a realidade dos imóveis com relação ao VTN. A agência ou parâmetro que deveria ser utilizado é relativo, porém, uma padronização baseada em uma única,

imparcial e justa medida deveria ser considerado para se evitar irregularidades e fraudes. Mesmo não considerando nenhuma das referências utilizadas para este estudo, ainda assim existem grandes potenciais e funções pouco exploradas que o ITR poderia desempenhar, mas não possui os meios para tanto. Mudanças consideráveis, sem muito custo de aplicação, poderiam aumentar a arrecadação sem comprometer os produtores regulares e/ou eficientes.

Também existe um exagero no potencial de arrecadação ao assumir que todas as propriedades operem com GUT de 60%, porém, como demonstrado, se apenas algumas propriedades fossem evidenciadas operando abaixo da linha máxima, só isso, já resultaria em um aumento de arrecadação significativo. Da mesma forma, é difícil imaginar que a totalidade dos imóveis operem com o GUT máximo. Se essas suposições estiverem corretas, reside um grande potencial arrecadatário com a melhoria da fiscalização do sistema tributário

Considerando qualquer um dos cenários apresentados, um aumento elevado repentino no valor do tributo poderia comprometer a atividade dos produtores, no maior setor econômico do país, considerando ainda que muitos operem com pequenas margens de retorno ou lucro. Porém, para aqueles que advogam nesse sentido, é preciso considerar que este tributo (constitucionalmente) não poderia adquirir características confiscatórias, nem pretende promover o abandono da atividade agrícola, porém existe sim a possibilidade de fortalecer o ITR sem comprometer os produtores eficientes, penalizando apenas os proprietários mais voltados aos ganhos especulativos com o imóvel do que com a atividade agrícola em si. Além disso, também existe a possibilidade de diminuir os preços pagos (ou talvez chegar ao ponto da isenção) ao se incentivar a preservação ambiental voluntária, de forma condizente com às determinações do novo Código Florestal.

As possibilidades que envolvem o aumento e fortalecimento do ITR não precisam ser extremas ou comprometedoras, existem medidas brandas e arranjos institucionais que podem ser feitos em acordo com todas as partes envolvidas. Qualquer alteração não precisa ser repentina ou decisiva, apenas precisa ser forte o suficiente para ressaltar a característica de indutor de boas práticas do tributo. Até esse ponto, os ajustes podem ser feitos com perspectivas projetadas, planejamento adequado, com previsão de metas e objetivos, considerando penalidades caso não sejam atingidos, mas também incentivando aqueles que se submetam às mudanças. Não existe a necessidade e nem a intenção de prejudicar nenhum produtor rural, apenas a intenção de estabelecer parâmetros e restrições de uso coerentes com o desenvolvimento sustentável do setor, com a clara intenção de motivar às boas práticas com relação ao uso da propriedade e o cumprimento da função social da terra.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APPY, B. *O Imposto Territorial Rural como forma de induzir boas práticas ambientais*. 2015.

BRASIL. *Análise da Arrecadação das Receitas Federais*. Secretaria da Receita Federal, dez. 2008.

- BRASIL. Constituição, 1998. *Constituição Federal*. Organizado por: Yussef Said Cahali. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2002.
- BRASIL. Lei n. 8.847 – 28.01.1994.
- BRASIL. Lei n. 9.393 – 19.12.1996.
- BRASIL. Lei n.11.250, 28 dez. 2005.
- BRASIL. Lei n. 12.651, 25 maio 2012.
- CALCINI, F. P.; GRILI, E. A. S. ITR e o novo Código Florestal: áreas não tributáveis e o Cadastro Ambiental Rural (CAR). In: NISHIOKA, A. N.; LIMA, C. A. R. P.; PEREIRA, C. A. G.; ANAN JR., P.; PEIXOTO, M. M. (Coord.). et al. *Imposto sobre a propriedade Territorial Rural: à luz da jurisprudência do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais*. São Paulo: MP Ed, 2015. v. 2.
- CONFAZ – M/MS. Conselho dos(as) Secretários(as) Municipais da Receita, Fazenda e Finanças do Mato Grosso do Sul. CNPJ/MF n. 10.464.578/0001-52. *Levantamento técnico – Valor da Terra Nua (VTN)*. 2015. Disponível em: <http://itrnet.com.br/public/documentos/181-levantamento-tecnico-vtn-2015.pdf>.
- INFORMA ECONOMOMICS. FNP South America. Agrianual. *Anuário da Agricultura Brasileira*, 2016.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Agropecuário de 2006, Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação*. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf.
- ITRNet. *Relatórios Mensais por município do MS*. Disponível em: <http://itrnet.com.br/site/graficos/?estado=MS>. Acesso em: 10 jan. 2017.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria da República no Município de Três Lagoas – MS. *Despacho de Instauração de procedimento preparatório*. Autos n. 1.21.002.000175/2014-25, 26 set. 2014. Disponível em: <http://www.itrnet.com.br/public/documentos/205-mpf-fiscaliza-vtn-d-municipios.pdf>.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria da República no Município de Coxim – MS. *Ofício/PRM-COX-MS/GAB n. 244/2015*, 24 set. 2015. Disponível em: <http://www.itrnet.com.br/public/documentos/204-costa-rica.pdf>.
- NISHIOKA, A. N. O imposto sobre a Propriedade Rural como instrumento do poder público para o desenvolvimento agrário sustentável: o ITR e as áreas de preservação permanente e de reserva legal. In: NISHIOKA, A. N.; LIMA, C. A. R. P.; PEREIRA, C. A. G.; ANAN JR., P.; PEIXOTO, M. M. (Coord.) et al. *Imposto sobre a propriedade Territorial Rural: à luz da jurisprudência do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais*. São Paulo: MP Ed, 2015. v. 2.
- OLIVEIRA, T. A. M. *Imposto Territorial Rural: um estudo econômico sobre a descentralização da cobrança*. 2010. 135f. Dissertação (Mestrado)–Instituto de Economia, Unicamp, Campinas.
- RECEITA FEDERAL DO BRASIL – Apresentação: CNIR – Cadastro Nacional de Imóveis Rurais. Brasília, 15 out. 2015. Auditor fiscal da Receita Federal Marco Antônio de Mello Breves
- 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. 444p. (Nead Debate, n. 7).

A MP N. 759/2.016, O ESTOQUE DE TERRAS PÚBLICAS E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL

Bruna Pimentel Cilento ¹
Laura Machado de Mello Bueno ²

Resumo

O presente trabalho se propõe a apresentar os novos rumos da regularização fundiária urbana no Brasil, a partir de uma agenda neoliberal imposta pelo Ministério das Cidades, a qual se vislumbra especialmente em razão da edição, em 22 de dezembro de 2016, da Medida Provisória (MP) n. 759/2016, a qual revogou os dispositivos autoaplicáveis do capítulo III, da Lei Federal n. 11.977/2009, que tratavam de referido instrumento da política urbana e extinguiu, entre outros, a Demarcação Urbanística e a ZEIS – Zona Especial de Interesse Social. Por meio da revisão bibliográfica e da comparação entre o antigo e o novo texto legal pretende-se frisar as alterações do regramento da regularização fundiária urbana e os possíveis impactos na aplicação dessa importante ferramenta de acesso à terra urbanizada e à moradia digna. A MP n. 759/2016 ataca avanços no regramento do instrumento da regularização fundiária urbana, assim como na rural, em especial na Amazônia Legal e beneficia a especulação imobiliária urbana em torno do estoque de terras públicas, permitindo sua liquidação para o mercado imobiliário nacional e, sobretudo, para o estrangeiro. A lógica apontada é a da adoção de política de priorização da titulação da posse em assentamentos informais, sejam eles de interesse social ou de interesse específico, isto é, sejam eles compostos por população de baixa renda ou pela classe média, como resolução dos problemas das ocupações irregulares. Verifica-se também o abandono do conceito abrangente de regularização fundiária, a qual – até a publicação dessa Medida Provisória – se propunha a ser um conjunto de medidas jurídico, urbanístico, ambiental e social de intervenção urbana. Destaca-se ainda que, no novo texto legal, não há mais a distinção entre a regularização fundiária de interesse social e a de interesse específico, sendo que a primeira era anteriormente priorizada por ser voltada à população social e economicamente vulnerável, em razão da baixa renda. Nessa esteira, deixam de existir os dispositivos legais que relacionavam a regularização fundiária à necessária política de planejamento e infraestrutura urbana, o que certamente resultará em um maior aprofundamento do abismo entre acesso seletivo à cidade formal e a carência socioeconômica dos pobres, em completo desacordo com o que se preceitua como sendo a função social da cidade.

Palavras-chave: Medida Provisória n. 759/2016. Lei Federal n. 11.977/2009. Regularização fundiária urbana. Interesses social e específico. Liquidação de estoque de terras públicas.

INTRODUÇÃO

Com a edição da Medida Provisória n. 759/2016, a qual ocorreu em 22 de dezembro de 2016, e sua publicação no Diário Oficial da União no dia 23 de dezembro de 2016, já às vésperas da comemoração do Natal no Brasil, a regularização fundiária de interesse social no Brasil mudou totalmente suas perspectivas, uma vez que passaram a ser revogados os dispositivos autoaplicáveis do Capítulo III, da Lei Federal n. 11.977/2009 (Lei Minha Casa, Minha Vida), os quais estabeleciam os instrumentos da política urbana para fins de regularização. O novo regramento desapareceu com o

¹ Mestranda – Pontifícia Universidade Católica de Campinas/POSURB / Mestrado em Urbanismo. Contato: brunapcilent@yahoo.com.br.

² Professora Doutora da Pontifícia Universidade Católica de Campinas/POSURB / Mestrado em Urbanismo. Contato: laurabueno500@gmail.com.

conceito e com o procedimento da Demarcação Urbanística, bem como extinguiu o termo e a definição de ZEIS – Zona Especial de Interesse Social.

A Medida Provisória (MP) é um ato legislativo praticado pelo Presidente da República, sendo instrumento que só pode ser utilizado em situações de relevância e urgência, o que não se verificou no presente caso, já que havia legislação em vigência que tratava do tema, não havendo justificativa tanto de interesse público quanto constitucional para a sua alteração por meio de MP, uma vez que sua aplicação produz efeitos imediatos na sociedade, ainda que dependa de aprovação do Congresso Nacional para a sua conversão definitiva em lei.

Destaca-se que a redação deste artigo deu-se pela análise da regularização fundiária urbana e da alienação de bens da união contidas no texto vigente na MP n. 759/2016 (BRASIL, 2016), não levando em consideração as modificações realizadas em sua conversão em projeto de lei pela Câmara dos Deputados, tampouco o seu texto aprovado pelo Senado Federal e ainda não sancionado pela Presidência da República, tendo em vista que pode haver vetos parciais, encontrando-se ainda em vigência, até a apresentação do presente trabalho referida MP.

De qualquer forma, é importante frisar que houve relevante movimento social contrário à edição desta MP n. 759/2016, com a realização de audiências públicas em diversas casas de lei espalhadas pelos diferentes estados e municípios do país, debates e seminários, bem como articulação entre o meio acadêmico, as entidades de classes profissionais, tais como de arquitetos e de juristas, e os movimentos de luta por terra e moradia por todo o Brasil.

Essas vozes pressionaram os membros do Congresso Nacional o que levou a proposição de uma série de emendas à MP, em uma tentativa de minimizar os possíveis retrocessos na política de regularização fundiária. Contudo, assim como houve pressões desses setores populares, também ocorrem pressões dos setores ruralista e imobiliário demonstrando que de fato, o valor de uso e o valor de troca do território das cidades estão em truçulenta disputa.

A MP n. 759/2016 também introduziu em seu texto a regularização fundiária em imóveis da União e a alienação desses imóveis pertencentes à União. Para a regularização fundiária de interesse social nesses imóveis já havia a lei federal n. 11.481/2007 (BRASIL, 2007), a qual já autorizava o Poder Executivo da União, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, “a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada”.

As mudanças advindas com essa alteração legislativa não só modificam conceitos já consolidados na literatura urbanística nacional e internacional sobre regularização fundiária urbana no Brasil, como causam a interrupção de uma evolução legal e conceitual da política urbana de regularização fundiária, e do direito à moradia

digna, de forma que este passa a ser mercantilizado, ampliando ainda mais a concentração de terras, ao invés de promover a efetiva função social da cidade.

OBJETIVOS E METODOLOGIA

Por intermédio de uma revisão bibliográfica e do método comparativo entre a legislação revogada e a vigente pretende-se frisar as principais alterações desse regramento, no que diz respeito à regularização fundiária urbana de interesse social e a regularização e alienação de imóveis da união, bem como os possíveis impactos na aplicação dessa importante ferramenta de acesso à moradia digna.

ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES LEGAIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL, TRAZIDAS PELA MP N. 759/2016

A concepção individualista do exercício da propriedade cai por terra, quando a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) passa a impor a função social da propriedade, extrapolando os limites do direito individual do dono do imóvel. Passa esta a tutelar também o interesse social da propriedade, em detrimento do interesse puramente de domínio de seu titular, até então privilegiado na legislação, reconhecendo que o exercício da propriedade não deveria ser protegido simplesmente para a satisfação desse interesse individual, necessitando-se do olhar para o horizonte social das funções da propriedade em sua interação com a cidade.

A função social da propriedade e a função social da cidade são elementares ao bem-estar comum, pois as qualifica por sua utilidade e uso, mesmo que não negue o poder inerente ao domínio da propriedade, ao menos funciona como mecanismo que enfrenta as pressões desse poder dentro do sistema político-capitalista no qual está inserido, não o negando. É uma tentativa de compatibilizar o direito à posse da terra utilizada com o estado democrático de direito contemporâneo em que há privilégios àqueles que são donos “oficiais” (mediante registro imobiliário) da terra.

Nas palavras de David Harvey o direito à cidade fortalecido no período de redemocratização do país, o qual “surge basicamente das ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero” (HARVEY, 2014, p.15).

Já a Lei Federal n. 10.257/2001 (BRASIL, 2001), conhecida como Estatuto da Cidade regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), estabelecendo as diretrizes dessa política urbana, a qual era parte de um projeto de luta social por reforma urbana, que, dentre outras questões, dava visibilidade jurídica aos assentamentos humanos informais, estabelecendo instrumentos voltados à regularização desses parcelamentos de solo definidos como ilegais.

Ainda segundo David Harvey, esse resultado produzido pela edição do Estatuto da Cidade – e que expôs a “estranha convergência de neoliberalização e democratização no Brasil na década de 1990” – deve ser atribuído “ao poder e à importância dos movimentos sociais urbanos, particularmente no que diz respeito ao direito à moradia, na promoção da democratização” (HARVEY, 2014, p. 14).

A luta pela permanência na terra e pelo reconhecimento jurídico da posse se compõe como forma de resistência e caracteriza o “direito de ter direitos”. É uma luta entre a valorização imobiliária e o direito à moradia, já que a propriedade fundiária nem sempre é absoluta, uma vez que se contrapõe ao direito à posse, especialmente aquele com fim habitacional de interesse social, o qual dá efetividade à função social da propriedade (RODRIGUES, 2016).

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) vão no sentido de constituir, mesmo que tardiamente, um estado do bem-estar social. Entretanto, a história do patrimonialismo no Brasil boicotou as tentativas de políticas sociais abrangentes e mais vinculadas às ações democráticas.

Aristeu Portela Júnior (2012, p. 22), em seu artigo publicado na revista Plural, destaca a opinião de Raymundo Faoro a esse respeito:

Para este, a “realidade histórica brasileira demonstrou [...] a persistência secular da estrutura patrimonial” (Faoro, 2008, p. 822). Tal estrutura se caracteriza pelo domínio irrestrito de um estamento burocrático, uma camada social que exerce o poder político em causa própria e cuja principal característica é, exatamente, “a de dominar a máquina política e a administrativa do país, através da qual fazia derivar seus benefícios de poder, prestígio e riqueza (SCHWARTZMAN, 2003, p. 209).

Em razão do “cabo de força” entre valor de uso e valor de troca e da permanência no Governo Federal de gestões político-administrativas mais comprometidas com as ações patrimonialistas e com a vontade do mercado, do que com a resolução dos graves problemas habitacionais da cidade real, somente vinte e um anos após a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e oito anos após a regulamentação da política urbana e da criação do instrumento da regularização fundiária (BRASIL, 2001) é que houve a editada da Lei Federal n. 11.977/09 (BRASIL, 2009), a qual em seu capítulo III tratava da regularização fundiária de assentamentos urbanos, trazendo maior clareza à sua conceituação.

Tal capítulo III trouxe em seu bojo não só a instrumentalização, definição e abrangência da regularização fundiária e dos assentamentos urbanos informais, como criou importantes ferramentas para a sua consecução, tais como a demarcação urbanística, a legitimação de posse, a ZEIS – Zona Especial de Interesse Social, os quais foram incluídos no rol do art. 4º, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

A Demarcação urbanística é um exemplo clássico que demonstra tal afirmação da institucionalização de produtos e processos com o advento da lei federal n. 11.977/09 (BRASIL, 2009), a qual em seu art. 47 definia a demarcação urbanística como um procedimento de delimitação de perímetro de área ocupada e ao mesmo tempo a transformava em um produto do processo de regularização fundiária urbana de interesse social, na medida em que, sua aplicação, em conjunto com a legitimação de posse do ocupante reconhecia juridicamente o direito à posse do imóvel ao seu ocupante, o que veio a ser chamado na literatura jurídica como “Usucapião Administrativa”.

Nota-se que a demarcação urbanística, assim como a legitimação de posse, estabeleceu-se como parte do processo e do projeto de regularização fundiária urbana de interesse social (cuja ocupação predominante fosse de população de baixa renda) ao

mesmo tempo em que se converteu em um de seus produtos, tendo em vista seu caráter autoaplicável, ou seja, de uma norma de conceituação de direitos e ao mesmo tempo de regulamentação procedimental destes.

Por essa razão, tal legislação renovou tal cenário ao trazer avanços consideráveis à política pública nacional de regularização fundiária urbana, já que tornou autoaplicável o procedimento de regularização fundiária no Brasil, não só conceituando seus instrumentos, mas definindo como estes seriam aplicados no âmbito jurídico-administrativo, facilitando assim o trabalho das prefeituras municipais, que muitas vezes não têm corpo técnico-jurídico para elaborar procedimentos e formas de regularização do parcelamento do solo urbano.

Como se vê a Lei Federal n. 11.977/09 (BRASIL, 2009), no que diz respeito à regularização fundiária de interesse social, conectou os seus dispositivos e mecanismos procedimentais ao direito à moradia, estabelecendo os limites e a relação deste com o direito à propriedade e à função social urbana da propriedade, tanto é que a garantia do direito à moradia integrou o texto de seu conceito legal, conforme transcrição acima.

Porém, em dezembro de 2016, entrou em vigência a Medida Provisória n. 759/2016 (BRASIL, 2016), que, dentre outros, dispõe sobre a regularização fundiária de áreas urbanas, revogando os dispositivos de semelhante tema dispostos na Lei Federal n. 11.977/2009 (BRASIL, 2009), eliminando os instrumentos de Demarcação Urbanística e da ZEIS e modificando uma série de conceitos e definições já consolidados nos processos de regularização fundiária urbana e fazendo com que a legislação perdesse o seu caráter autoaplicável, estabelecendo apenas direitos e conceituações, sem estabelecer a execução de procedimentos e processos relacionados a esses direitos.

Dentre as modificações mais gritantes estão a retirada da definição abrangente de regularização fundiária, já exposta nos parágrafos anteriores, para uma conceituação simplista de “Regularização Fundiária Urbana – Reurb, a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais” (BRASIL, 2016).

Tal conceituação retirou a capacidade ampliada da regularização fundiária, tendo em vista que passou a haver a prevalência desta, como mecanismo legal e jurídico puramente utilizado para a obtenção de título de posse ou propriedade da terra ocupada, mediante registro da titulação em cartório. As demais medidas, tais como as urbanísticas, ambientais e sociais, fundamentais como parte do instrumento da política urbana de urbanização de assentamentos informais restaram apenas mencionadas sem que a medida provisória adentrasse nos meios para a sua obtenção.

A regularização fundiária urbana só será plena se todos os agentes, entes, e setores estiverem presentes no projeto de regularização e em sua execução. Sem essa articulação das políticas habitacional, ambiental, social e de planejamento urbano, nos diferentes níveis de governo, e envolvendo a participação de todos os atores não se faz a urbanização e reabilitação da terra ocupada irregularmente.

Ela deve ser um processo institucional que contenha a cooperação sistemática entre as diferentes pastas e agências públicas, tais como de habitação, de saneamento básico, de educação, de cultura, de meio ambiente e de planejamento urbano; entre os

entes, municipal, estadual e federal, bem como das parcerias entre o setor público e o setor privado, com a ampla participação popular, especialmente daqueles diretamente envolvidos.

A Lei Federal n. 11.977/09 (BRASIL, 2009) em seu art. 48 trazia em seu bojo exatamente esses princípios da articulação das diferentes políticas e a participação dos interessados em todas as etapas da regularização em seu bojo.

O texto da medida provisória n. 759/2016 (BRASIL, 2016) simplesmente desapareceu com a necessária e fundamental articulação mencionada, apenas preocupando-se em manter a expressão “integração social e à geração de emprego e renda”, em seu inciso III, art. 10 (BRASIL, 2016).

Ademais, ignorou completamente a participação comunitária no processo de regularização, o que depõe contra o uso democrático de tais processos e instrumentos do planejamento, criando insegurança jurídica na verossimilhança e legitimidade da atuação do Poder Público nas etapas do que passou a chamar-se de Reurb.

Tanto a articulação entre os diferentes órgãos e setores sociais quanto a participação popular em todas as etapas do processo ajudam a minimizar a pressão vinda do mercado imobiliário em relação à disputa e uso da terra ocupada, bem como dá maior garantia de efetividade da política implantada e da permanência desses ocupantes nas respectivas áreas em regularização.

Outro importante ponto a ser destacado na alteração da legislação é que a Lei Federal n. 11.977/09 (BRASIL, 2009) previa a necessidade de que os “assentamentos humanos urbanos”, agora definidos agora como “núcleos urbanos” pela MP n. 759/2016 (BRASIL, 2016) estivessem no perímetro urbano previamente definido na legislação municipal da localidade em que se estivesse promovendo a regularização fundiária.

O novo regramento em seu art. 11 (BRASIL, 2016) permite que a regularização ocorra em área urbanizada, mesmo que esta se encontre em zoneamento rural do município. Tal permissão abre a possibilidade para que ocorra a expansão urbana, sem alteração da legislação urbanística municipal (Plano Diretor Municipal e Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo), a qual impescinde de audiências públicas, com ampla participação popular.

Para agravar ainda mais o quadro de retrocesso na legislação urbanística, o termo “assentamento humano urbano” é substituído por “núcleo urbano” em total dissonância com toda a robusta literatura e pesquisa científica nacional e internacional acerca dessa temática, especialmente os relatórios e estudos do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos – ONU/Habitat³.

Causou estranheza também a criação de um suposto novo princípio constitucional disposto no IX, art. 10, da MP n. 759/2016 (BRASIL, 2016), qual seja, o da “eficiência na ocupação e no uso do solo”. Ora, um princípio constitucional não pode ser criado ou alterado por meio de uma Medida Provisória.

3 <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>.

O princípio da eficiência é um dos princípios constitucionais da administração pública, previsto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e concretizá-lo já é uma obrigação do gestor público, desde a promulgação da carta magna. Sua disposição no novo texto legal mais parece um chamado para a celeridade nos processos de reconhecimento de posse ou propriedade de terras ocupadas.

Igualmente descabida é a menção do princípio da competitividade, no parágrafo único do art. 8º de referida Medida Provisória (BRASIL, 2016), nas ações de regularização fundiária urbana, o qual parece formalizar, mediante regulação em lei, o que já é notável no cotidiano, o estímulo à disputa entre valor de uso e valor de troca na posse da terra para fins de moradia.

Além desses pontos controversos, não se pode deixar de verificar que a Medida Provisória n. 759, em seus artigos 28 e 36 (BRASIL, 2016), transferiu ao Poder Público Municipal a responsabilidade de “notificar os proprietários, os loteadores, os incorporadores, os confinantes, os terceiros eventualmente interessados ou aqueles que constem em registro de imóveis como titulares dos núcleos urbanos informais, objeto da Reurb, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de quinze dias, contado da data de recebimento da notificação”, bem como de mediar os conflitos em caso de impugnação, mediante procedimento extrajudicial, a ser realizado por Câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito de seus órgãos de Advocacia Pública, para a mediação coletiva de conflitos provenientes de impugnações ao procedimento de regularização.

A responsabilidade de notificação e de recepção de eventuais impugnações era de incumbência dos cartórios de registro de imóveis competentes e a resolução dos conflitos apresentados nas impugnações eram encaminhadas ao juiz corregedor daquela circunscrição.

Com essa alteração, toda a responsabilidade desse procedimento passa a recair sobre os municípios, os quais muitas vezes sequer possuem equipe para isso, tampouco estão capacitados para a aplicação desse procedimento. Ademais, como o município pode ser conciliador e parte interessada ao mesmo tempo? Como pode a procuradoria municipal atuar em mediação de conflitos, se esta advoga unicamente na defesa dos interesses do município?

É notório que a maioria dos municípios de nosso país não têm condições formais e materiais para o exercício dessas atividades extrajudiciais, especialmente de análise da impugnação e de mediação e prevenção de conflitos, já os cartórios registrais possuem os dados necessários e a capacitação necessária para executar tal serviço. Nesse sentido, parece que a nova legislação criou mais uma dificuldade no procedimento de regularização, ao invés de facilitá-lo.

Outro ponto importante a ser destacado é que a Lei Federal n. 11.977/09 (BRASIL, 2009) inovou ao trazer a diferença entre a regularização fundiária de interesse social, cuja população da ocupação em sua maioria é classificada como de baixa renda e a de interesse específico, aquela cuja área é ocupada por população que não possui situação de vulnerabilidade socioeconômica, entretanto acabou por residir em parcelamento de solo irregular, mesmo possuindo condições financeiras de arcar com as despesas de aquisição de um imóvel regular.

Como as de interesse específico se configuram muito mais como um impasse na regularização da titulação da propriedade do solo, do que um problema de habitação social e inaccessão à moradia digna, a legislação revogada intentava priorizar as políticas e os instrumentos voltados à regularização de interesse social.

Há grande potencialidade na regularização fundiária de interesse social, tendo em vista que propicia a difusão da utopia do direito à cidade, mesmo que ela se dê em situações pontuais. A mesma potencialidade não se nota nas regularizações de interesse específico, que mais parecem uma anistia do estado àqueles que levaram vantagem financeira ao lotearem e venderem a terra urbana, sem a observância do regramento de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Por essa razão, é fundamentalmente importante que a regularização fundiária de interesse específico não ocorra de forma isenta de penalidades e menos ainda de forma gratuita, devendo nela priorizar-se ainda mais a consecução da adequada urbanização e da contrapartida para a urbanização das áreas sem infraestrutura básica, o que sequer foi mencionado na MP n. 759/2016 (BRASIL, 2016).

Ocorre que a nova disposição legal trazida pela MP n. 759/2016 (BRASIL, 2016) não especifica os critérios para a aplicação do que veio a ser chamado do Reurb-E (Regularização Fundiária de Interesse Específico), havendo mais exigências e critérios para a aplicação da Reurb-S (Regularização Fundiária de Interesse Social), sendo que em muitos momentos paira dúvida quanto aos dispositivos e instrumentos que podem ser aplicados em ambas as modalidades, bem como quanto à possibilidade de gratuidade de atos nos procedimentos das regularizações de interesse específico.

É possível observar na vontade do legislador que editou a MP n. 759/2016 (BRASIL, 2016) que as questões das ocupações irregulares da terra urbana estão cada vez mais sendo impostas dentro da lógica neoliberal da cidade. Nessa lógica a habitação social e o parcelamento irregular do solo também são tratados como mercadoria e o estado, na qualidade de regulador do regramento das políticas e ações públicas dá maior ênfase à normatização que atenda às vontades do mercado imobiliário e do crédito, orientadas pelo capital, em detrimento da formulação e execução de políticas públicas que garantam o acesso à moradia.

COMO FICA O COMPROMISSO COM MELHORIAS URBANO-AMBIENTAIS NAS REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS DE INTERESSE SOCIAL?

Dado o reconhecimento da moradia como um direito (Constituição Federal/88) e à cidade sustentável (Estatuto da Cidade, art. 2º) no Brasil vêm sendo implementadas ações que integram as dimensões urbanísticas e jurídicas.

O município tem então papel fundamental, pois é através de sua ação que se alcança o acesso as condições de moradia digna e de adequação do assentamento irregular para redução de impactos urbanos e ambientais negativos. As primeiras ações para enfrentar o problema da moradia inadequada e irregular de fato nasceram, no caso brasileiro, de iniciativas municipais, notadamente nas capitais, que receberam grande contingente populacional a partir dos anos 1950.

Esse quadro complicado de informalidade é reforçado pelo funcionamento obsoleto e contraditório do sistema judiciário e geral da maioria dos países da

América Latina. A tolerância à violação das leis e a não aplicação generalizada das leis existentes devem-se em parte à falta de informações jurídicas do público, ao acesso limitado à resolução extrajudicial de conflitos e ao próprio sistema judicial. Em suma, a combinação de critérios técnicos impraticáveis, as obrigações financeiras, as garantias inflexíveis, os longos processos de licenciamento, as normas contratuais formalistas, os processos obsoletos de registro e os mecanismos de resolução de conflitos ineficientes produziram um contexto jurídico proibitivo, contribuindo para o assentamento informal. Os pobres não dispõem de recursos jurídicos, financeiros e outros necessários para defender-se e a seus direitos à terra e, mais do que outros grupos sociais, sofrem o impacto da ordem jurídica excludente (FERNANDES, 2011, p. 17).

Ressalta-se que a MP n. 759/2016 (BRASIL, 2016) em seu art. 31 tratou do tema de infraestrutura urbana, também criou uma nova nomenclatura “infraestrutura essencial”, sem determinar como esta seria, e quais equipamentos mínimos deveria possuir.

Nesse aspecto a novo regramento modifica a legislação de parcelamento do solo, art. 2º da Lei 6.766/79 (BRASIL, 1979), a qual definia “infraestrutura básica” como sendo aquela que consiste em vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede de abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica.

Desta forma, o atual texto legal retirou o compromisso dos agentes envolvidos na regularização fundiária com as melhorias das condições urbanísticas e ambientais da área ocupada, comprometendo toda a evolução dessa política pública urbana, valorizando apenas o título de posse ou propriedade ao invés dos aspectos de habitabilidade e urbanidade dessas ocupações.

FINANCEIRIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

Segundo Silva (2008, p. 14):

A regularização fundiária é incentivada pelas agências internacionais por aspectos diversos. O Banco Mundial prioriza a regularização fundiária como uma forma de “integrar mercados formais ao ambiente da economia formal” e de facilitar o “acesso a propriedade da terra” (world Bank, 2001). Já a Organização das Nações Unidas entende que a regularização fundiária deve objetivar a “integração social e econômica das áreas irregulares (UN- Habitat, 2003).

Silva (2008) ainda explica que, em meados dos anos 1980, o economista peruano Hernando de Soto defendeu uma imagem positiva para a autoconstrução como processo legítimo de desenvolvimento urbano, e propôs uma ampla regularização fundiária no país.

O crescimento da urbanização no Peru pautou-se na ocupação relativamente organizada com planos de parcelamento popular de terras públicas pouco férteis destinadas à agricultura nas periferias, que foram sendo ocupadas desde os anos 1960. (Riofrio2006 apud Silva, 2008). Assim, com a privatização aos ocupantes das terras

públicas, haveria a recuperação para a economia formal de enormes valores econômicos, beneficiando os proprietários com a formalização de suas atividades⁴.

As ideias de Hernando de Soto influenciaram a elaboração de uma política nacional de regularização dominial no Perú, que contou com financiamento do Banco Mundial a partir de 1996 e resultou em um processo massivo que alcançou o número de 1,5 milhões de títulos de propriedade registrados em cartórios do país (Silva, 2008, p. 20).

Segundo De Soto (2016:22), ao descrever o quadro peruano em 1989 esclarece:

Más bien los formales éramos los marginales. Y eso lo demostró el ILD produciendo datos contundentes sobre los informales del Perú: representaban el 52% de la industria, el 90% de las pequeñas empresas y el 93% del transporte público. Aproximadamente 90% de las tierras agrícolas eran trabajadas por los informales. Ellos contribuían con el 61% del total de las horas-hombre y generaban el 39% del PBI.

Silva (2008, p. 21-22) nos explica que:

Calderón, por meio de estudos empíricos, mostra ainda que a suposta conexão entre formalização da propriedade e acesso a crédito não se consolida devido à falta de integração entre os mercados financeiros e imobiliários, à reduzida renda da população que teve a propriedade regularizada, e aos custos maiores de manutenção da formalidade em relação à informalidade.

(...)

A prática da regularização abrange dois aspectos complementares: o urbanístico e o jurídico. A regularização fundiária trata da adequação do espaço construído de forma ilegal ou irregular aos parâmetros da legislação urbanística vigente, ou da aplicação de medidas que possam aliviar os danos causados pela ocupação irregular. A regularização jurídica refere-se à adequação dos documentos de propriedade e/ou posse da terra ocupada (das glebas ou lotes) à legislação vigente” (Silva, 2008, p. 22). Segundo a autora, a regularização jurídica é também chamada de dominial relativamente ao domínio sobre determinado bem.

A proposta intrínseca à MP n. 759/2016 (BRASIL, 2016) a qual prioriza a titulação da propriedade aos ocupantes de terras parceladas irregularmente e o acesso destes ao crédito já se mostrou fracassada, tanto do ponto de vista de aquecimento da economia baseada no crédito, quanto pela inexistência de urbanização e reabilitação das áreas ocupadas por população de baixa renda, que mantém o status quo da precariedade e da vulnerabilidade nessas ocupações, ainda que regularizadas, do ponto de vista registral.

Por esse motivo tal proposta nunca havia sido incorporada pelos movimentos sociais e gestores no Brasil, tendo em vista seu evidente insucesso, pelo descompromisso com a adoção de diretrizes e políticas públicas que visem à alcançar a moradia digna e condizente com a cidade formal.

4 O contexto da regularização dominial no Peru é a luta entre o governo, federal e a guerrilha, em especial o Sendero Luminoso. De Soto teve importante papel, criando o Instituto Libertad Y Democracia e desenvolvendo ao discurso ideológico do pequeno e médio empresário agricultor cocaleiro que seria contra a coletivização de terras propugnada pelo Sendero. Essa política estendeu-se às cidades, notadamente a capital, regularizando-se os parcelamentos construídos para fins urbanos (De Soto, 2016).

ESTOQUE DE TERRAS DA UNIÃO

Há no Brasil grande estoque de terras de propriedade pública, isto é, cuja propriedade é estatal, especialmente da União, mesmo que muitas delas não cumpram uma função coletiva, apresentando-se muitas vezes ociosas. Existem também aquelas que são ocupadas para fins de habitação por população de baixa renda.

A existência de tal estoque com vinculação socioeconômica específica para a aplicação de uma política pública de interesse coletivo é de fundamental importância, tendo em vista que pode conciliar as garantias do direito à moradia e do trabalho rural, com a ideia de cidade de uso sustentável.

É papel do estado mudar seu caráter repressivo quanto à formação de assentamento humanos irregulares constituídos por população de baixa renda, de forma a harmonizar suas ações com a cidade real brasileira, na qual a informalidade está presente em diferentes níveis sociais e instâncias. Por essa razão ganham importância estratégica as normas especiais que afastam tal repressão e minimizam a segregação socioespacial vivenciada cotidianamente pelas populações pobres, que sobrevivem na e da informalidade.

O capítulo III, da Lei Federal n. 11.977/09 (BRASIL, 2009) demonstrou tal vocação especial e conciliatória na política de regularização fundiária de interesse social, o mesmo se viu com a edição da Lei Federal n. 11.481/07 (BRASIL, 2007) a qual trouxe medidas para a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União.

Tanto é que conferiu ao imóvel público o uso para fim de moradia habitacional de interesse social, de forma a garantir a segurança jurídica da posse da terra pública habitada por população economicamente vulnerável:

Art. 1º É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada.

Art. 6º Para fins do disposto no art. 1º desta Lei, as terras da União deverão ser cadastradas, nos termos do regulamento.

§ 1º Nas áreas urbanas, em imóveis possuídos por população carente ou de baixa renda para sua moradia, onde não for possível individualizar as posses, poderá ser feita a demarcação da área a ser regularizada, cadastrando-se o assentamento, para posterior outorga de título de forma individual ou coletiva.
(...)

Art. 22-A. A concessão de uso especial para fins de moradia aplica-se às áreas de propriedade da União, inclusive aos terrenos de marinha e acrescidos, e será conferida aos possuidores ou ocupantes que preencham os requisitos legais estabelecidos na Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001.

§ 1º O direito de que trata o caput deste artigo não se aplica a imóveis funcionais.
(...)

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.

§ 5º Para efeito de aplicação do disposto no caput deste artigo, deverá ser observada a anuência prévia: (...)

O passivo da demanda por habitação à população pobre do país, demonstrado pelos déficits habitacionais nos diferentes municípios deve valer como aspecto de grande relevância para a formação e aplicação das políticas de regularização fundiária, como medida paliativa para a resolução dos problemas de planejamento do solo urbano nas cidades brasileiras.

Contudo, se esta política de regularização fundiária ocorre sem a articulação com outras políticas, tais como as de desenvolvimento social, de educação, de saúde, de geração formal de emprego e renda, de meio ambiente e de produção de habitação social, e sem a regulação e fiscalização do estado no enfrentamento e prevenção de novos assentamentos irregulares, esta tende a ser inócua. Ainda mais se esta permite que a informalidade da ocupação do solo se desenvolva sem a existência do interesse coletivo, o qual deve ser tutelado pelo estado.

As ocupações de áreas por populações carentes devem ser protegidas e amparadas pelo estado, visto que decorrem da falha deste em promover a igualdade de condições habitacionais para toda a sociedade.

Porém, aquelas decorrentes de interesses específicos, ou melhor, de interesses puramente privados, nas quais não se vislumbra vulnerabilidade social ou qualquer tipo de carência a ser tutelada pelo estado, devem ser não só veementemente coibidas como penalizadas se forem executadas. Afinal, são situações de ocupações irregulares que ocorrem não pela falta de legislação ou de política pública, mas pelo aproveitamento da ausência de ações governamentais coercitivas, especialmente as fiscalizatórias, que impeçam a formação desses assentamentos humanos de interesse específico.

Tais assentamentos propiciam vantagens econômicas tanto para quem realiza o parcelamento irregular do solo, quanto para quem adquire uma parcela desse imóvel, já que o barateamento na venda e aquisição gera enormes prejuízos para o próprio estado e um enriquecimento sem causa de seus beneficiários.

Frise-se que essa ausência do estado não ocorre apenas pela falta de capacitação e estrutura, mas especialmente pelas relações paternalistas, patrimonialistas e clientelistas das classes sociais privilegiadas com os agentes públicos e políticas detentores do poder de governar e regular as rédeas da esfera das políticas públicas. Há também que se levar em consideração que estes municípios devem estar imbuídos de vontade política para a promoção da regularização fundiária, mesmo que esta advenha das pressões dos movimentos populares por moradia e acesso à terra.

A anuência prévia da Administração Pública, prevista no art. 22-A, da Lei Federal n. 11.481/07 (BRASIL, 2007), para a transmissão do bem público ocupado para

fim de moradia, por pessoa de baixa renda, assegura o controle estatal e a finalidade e interesse públicos na destinação de imóveis pertencentes à União (ou a qualquer ente da federação), já que o vincula com a função social da terra e da cidade, o que deve ser ainda mais evidente quando a propriedade é estatal.

A regularização fundiária de interesse social, mediante a outorga da CUEM – Concessão de Uso Especial para fins de Moradia visa garantir que não se perca a relação do benefício de concessão de uso de bem público com a finalidade social a que se destina.

Por esse motivo é de especial importância que a transferência a terceiros desse direito de uso da terra concedida não impeça essa transmissão de direitos, mas controle sua destinação, de modo a evitar a especulação imobiliária desses imóveis públicos ocupados para fins de moradia, tentando coibir a má-fé existente na grilagem dessas terras de interesse coletivo.

Quando ausente o controle da destinação dos bens públicos, o que resta é a financeirização dessa operação de concessão de uso, para atender interesses puramente individuais e patrimonialistas, ainda mais quando a transferência deixa de ser de direito de uso e passa a ser de propriedade.

Nesse contexto, a MP n. 759/2016 parece ter vindo para desarticular as ações que vêm sendo até então estudadas e aplicadas a fim propiciar uma distribuição mais justa, igualitária e coletiva do uso das terras de propriedade da União, condizentes com o interesse público (não a dos donos do poder, mas o da coletividade):

Art. 13. Os procedimentos para a Reurb promovida em áreas de domínio da União serão regulamentados em ato específico da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, sem prejuízo da eventual adoção de procedimentos e instrumentos previstos para a Reurb.

Art. 14. As pessoas físicas de baixa renda que, por qualquer título, utilizem regularmente imóvel da União para fins de moradia até a data de publicação desta Medida Provisória e que sejam isentas do pagamento de qualquer valor pela utilização, na forma da legislação patrimonial e dos cadastros da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, poderão requerer diretamente ao oficial de registro de imóveis a transferência gratuita da propriedade do imóvel, desde que preencham os requisitos previstos no § 5º do art. 31 da Lei n. 9.636, de 15 de maio de 1998.

§ 1º A transferência gratuita de que trata este artigo somente poderá ser concedida uma vez por beneficiário.

§ 2º A avaliação prévia do imóvel e a prévia autorização legislativa específica não se configuram como condição para a transferência gratuita de que trata este artigo.

Art. 15. Para obter gratuitamente a propriedade, o interessado deverá requerer junto à Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a Certidão Autorizativa da Transferência para fins de Reurb-S – CAT-Reurb-S, a qual valerá como título hábil para a aquisição do direito mediante o registro no cartório de registro de imóveis competente.

O novo texto inserido na MP n. 759/2016 (BRASIL, 2016) dá ênfase as ações individuais e facilita a grilagem de terras, bem como a ocupação de terras públicas de relevância ambiental, conflitando totalmente com o que até então havia sido construído e consolidado como função social da terra.

A maneira como foi editada a MP propicia a desarticulação dos movimentos populares de luta pela moradia e pelo acesso à terra, enfraquecendo as ações coletivas, ao mercantilizar o direito à habitação e ao acesso e cultivo da terra.

Ademais permite a alienação e aquisição de terras de propriedade da União a qualquer pessoa física que por qualquer título utilizar imóvel público a ela pertencente, sem a observância da finalidade pública (afinal o patrimônio público é um patrimônio coletivo) e sem que esteja presente a função social da terra e da propriedade.

CONCLUSÃO

Na presente análise verificou-se que a MP n. 759/2016 (BRASIL, 2016) teve sua edição realizada sem a necessária construção coletiva, mediante a oitiva da população e sem a consulta aos diversos movimentos sociais de luta por moradia, e menos ainda aos pesquisadores e entidades de classes profissionais dessa área⁵. De qualquer forma, estes se articularam na tentativa de impedir a conversão desta em lei ou minimizar os estragos porvir, mediante a apresentação de propostas de emendas ao texto legal.

Durante a elaboração deste artigo houve a votação em ambas as casas de lei do Congresso Nacional e aprovação final pelo Senado Federal, devendo aguardar-se a sanção total ou parcial pela Presidência da República.

A produção do capital, especialmente imobiliário, é posta em contradição quando há resistência e luta daquelas que se encontram ocupando áreas que interferem na reprodução ampliada do capital e daqueles que lutam contra a dominação ideológica imposta pelo capitalismo. A luta aqui exposta é pelo direito à moradia e à prevalência da função social da propriedade, ou seja, a resistência é do “uso” em relação ao “domínio”.

Há grande estoque de terras públicas urbanas, em especial de propriedade da União nos diferentes municípios espalhados pelo país, as quais são reiteradamente disputadas pelo setor imobiliário. O patrimônio da União vinha construindo uma política de priorização da disponibilidade dessas terras para a habitação social, a partir de demandas específicas dos municípios, articuladas com os movimentos sociais.

5 O Presidente do CAU/BR, Haroldo Pinheiro declarou a discordância da entidade ao conteúdo da MP n. 759/2016, durante audiência pública promovida em 06/04/17 pela Comissão Mista do Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.caubr.gov.br/mp-da-regularizacao-fundiaria-urbana-cria-bairros-de-papel-diz-presidente-do-caubr/>. Acesso em: 5 jun. 2017. Dezenas de entidades assinaram a Carta ao Brasil questionando o conteúdo de referida MP, inclusive o IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e as Defensorias Públicas dos estados da Amazônia e de São Paulo. Disponível em: http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=702:carta-ao-brasil-mp-7592016-a-desconstrucao-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil&catid=41:campanhas&Itemid=69. Acesso em: 5 jun. 2017.

A MP joga por terra esse esforço, abrindo um novo momento na política urbana brasileira, através da facilitação da alienação e grilagem de terras públicas, por meio da técnica legislativa.

Ainda que a Lei Federal n. 11.977/09 (BRASIL, 2009) não houvesse se proposto a alterar o sistema de segregação e opressão do estado capitalista, tampouco tenha alterado a força da propriedade privada fundiária e seu valor de troca em relação à função social da cidade e ao seu valor de uso, esta enfatizava a necessidade de prevalência do direito à moradia, nas regularizações fundiárias de interesse social, o que não foi contemplado pela Medida Provisória em comento.

Em relação à regularização fundiária, a edição e aprovação, sem observância da relevância e urgência do tema, da M.P n. 759/2016 (BRASIL, 2016) demonstrou que os atuais gestores da política nacional de regularização fundiária urbana estão mais preocupados em regular o valor de troca da terra. Ela apontada a adoção de uma política de priorização da titulação da posse em assentamentos humanos informais, sejam eles precários ou não, como resolução dos problemas das ocupações irregulares, bem como o abandono do conceito abrangente de regularização fundiária tratando a habitação muito mais como uma mercadoria do que como um direito social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. *Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Brasília, DF: Senado Federal, 1979.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Brasília, DF: Senado Federal, 2001.
- BRASIL. [Lei n. 11.481, de 31 de maio de 2007](#). Brasília, DF: Senado Federal, 2007.
- BRASIL. *Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009*. Brasília, DF: Senado Federal, 2009.
- BRASIL. *Medida Provisória n. 759 de 22 de dezembro de 2016*. Palácio do Planalto, 2016.
- DE SOTO, Hernando. *Cómo los pobres del Perú derrotaron al terrorismo*. Instituto Libertad y Democracia, 2016. Disponível em: http://www.ild.org.pe/images/PDF/2016-11-04_r-WEB%20ILD%20Como%20Peru%CC%81%20vencio%20el%20terrorismo.pdf. Acesso em: 5 jun. 2017.
- FERNANDES, Edésio. *Regularização de assentamentos informais na América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy – Série Foco em Políticas Fundiárias, 2011.
- HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes – Selo Martins, 2014.
- ONU-HABITAT. Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>. Acesso em 03 de junho de 2017.
- PORTELA JÚNIOR, Aristeu. Florestan Fernandes e o conceito de patrimonialismo na compreensão do Brasil. *PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Usp*, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 9-27, 2012.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. A cidade como direito. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA, 9. "Los problemas del mundo actual. Soluciones y alternativas desde la

geografia y las ciencias sociales". Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 28/05–1/06/2007. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/9porto/arlete.htm>. Acesso em: 9 maio 2017.

RODRIGUES, Arlete Moysés. A regularização fundiária de interesse social como possibilidade do Direito à Cidade. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 14. "Las utopias y la construccion de la sociedade del futuro". Universitat de Barcelona, Barcelona, Espanha, 02-07/05 2016. Disponível em: http://www.ub.edu/geocrit/xiv_arletemoyses.pdf. Acesso em: 9 maio 2017.

SPINAZZOLA, Patrícia Cezário Silva. *Impactos da Regularização fundiária no espaço urbano*. Dissertação (Mestrado)–FAUUSP, 2008.

SOBREPOSIÇÕES TERRITORIAIS NO PARQUE NACIONAL DO JAÚ: O DEBATE ENTRE A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL E O DIREITO AO TERRITÓRIO DA COMUNIDADE QUILOMBOLA DO TAMBOR

Izabella Castro de Oliveira ¹
Jessica Monteiro Melo de Ataíde ²
José Heder Benatti ³

Resumo

O objetivo deste texto é analisar o conflito existente entre a sobreposição de Unidades de Conservação – UC em Territórios das Populações Tradicionais, que faz parte do Projeto de Pesquisa “A sobreposição de Unidades de Conservação em territórios de populações tradicionais”, financiada pela Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisa (FAPESPA) coordenado pelo Prof. Dr. José Heder Benatti. A ênfase de pesquisa está na origem dos conflitos socioambientais envolvendo as sobreposições. Dessa forma, o estudo parte da análise de casos concretos e as possíveis soluções previstas na legislação vigente. No estudo do Parque Nacional do Jaú e a sobreposição com o território quilombola Tambor, no estado do Amazonas, fica claro o desrespeito aos direitos das populações tradicionais existentes anteriormente a criação do Parque Nacional do Jaú. A luta das populações tradicionais pode ser dividida em dois momentos: a primeira fase de resistência após a criação do parque; a segunda quando surge a reivindicação de reconhecimento do quilombo do Tambor. Discutiremos a relevância dos territórios tradicionais na conservação da floresta e da biodiversidade, partindo do pressuposto de que a proteção ambiental deve ter como premissa valorizar a vida natural e a diversidade socioambiental. É necessário reconhecer que a legislação civilista e agrarista não consegue abarcar a complexidade e totalidade da problemática estudada. Deve-se reconhecer que os moradores do Parque Nacional do Jaú possuem um apossamento da terra peculiar, a posse agroecológica. Além, da questão que legitima o direito das populações tradicionais ao seu território, essas populações possuem autonomia relativa acerca das decisões tomadas sobre o manejo dos recursos naturais de seu território. Dessa forma, a investigação utiliza-se predominantemente o raciocínio dedutivo, levantamento da literatura que trata do caso estudado, além da revisão bibliográfica que analisa as temáticas (proteção ambiental, biodiversidade e diversidade cultural). É imprescindível a criação de mecanismos para solucionar os conflitos entre direito das populações tradicionais em sobreposição as unidades de conservação, para auxiliar na busca de alternativas jurídicas que respeitem a diversidade cultura e a proteção da natureza.

Palavras-chave: Sobreposições territoriais. Unidade de conservação. Territórios tradicionais. Quilombo. Parna-Jaú.

INTRODUÇÃO

Estudaremos o caso da sobreposição do Parque Nacional do Jaú com o território das populações quilombolas e outros povos tradicionais, onde, por lei, esse tipo de

1 Acadêmica de Direito da Universidade Federal do Pará / Bolsista de Iniciação Científica na Clínica de Direitos Humanos da Amazônia – CIDHA/UFP. Contato: izabellacastro96@gmail.com.

2 Acadêmica de Direito da Universidade Federal do Pará / Voluntária na Clínica de Direitos Humanos da Amazônia – CIDHA/UFP. Contato: jessica_m.mello@hotmail.com.

3 Advogado. Doutor em Ciência e Desenvolvimento Socioambiental / Professor da Graduação e da Pós-Graduação em Direito da UFPA / Membro da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA/UFPA) / Pesquisador do CNPq / Diretor Geral do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA. Contato: jbenatti@ufpa.br.

convivência não seria permitida, visto que se trata de uma unidade de conservação (UC) de proteção integral.

O Parque Nacional do Jaú, situado no Amazonas, é uma área de proteção ambiental criada a partir de uma concepção de preservação dos recursos naturais, sem a presença humana. Nesse âmbito, diversas formas de desrespeito foram direcionadas aos moradores do local.

Com a criação do Parque Nacional do Jaú, em 24 de setembro de 1980 e a sua implantação em 1985, as famílias passaram a sofrer restrições quanto à utilização dos recursos naturais. Isso ocorreu/ocorre devido às características proibitivas em decorrência do modelo de unidade de conservação sancionado. As pressões exercidas por funcionários do IBDF e atualmente pelo Instituto Chico Mendes resultaram na intimidação das famílias residentes na área delimitada como Parque Nacional. É a partir desta data que formam os povoados, denominados “comunidades” (FARIAS JUNIOR, 2013, p. 120).

A problemática de desrespeito relacionado ao reconhecimento de populações tradicionais residentes no interior do Parque, foram ignoradas perante políticas públicas, implantadas durante a década de 1970.

As ideias que fundamentaram a criação do parque partiram de diversos pesquisadores, principalmente zoólogos e botânicos, que começaram a analisar alguns dados de distribuição geográfica de organismos segundo a Teoria dos Refúgios, proposta por Haffer em 1969, influenciando os principais órgãos responsáveis pela preservação a escolher áreas consideradas prioritárias para preservação.

A teoria dos Refúgios postula a persistência de grandes manchas de florestas tropicais úmidas durante os períodos secos do Terciário e do Quaternário, especialmente aquelas localizadas próximo de superfícies rebaixadas, sobretudo nas porções periféricas da Amazônia. Essas áreas são, provavelmente, a origem de muitas espécies e subespécies de plantas e animais existentes hoje em dia. Os “refúgios” úmidos podem ter sido separados por vários tipos de savana e florestas secas, como também por outros tipos de vegetação intermediária de climas sazonalmente secos (HAFFER, 2002, p. 206).

Com base nessa teoria, as áreas escolhidas foram as que se sobrepunham sempre dois ou mais refúgios determinados por diferentes cientistas, pois os dados preliminares não asseguravam com precisão os contornos das áreas prioritárias. Baseando-se nessa teoria, foi proposta em 1979 a criação de uma Reserva Biológica (REBIO) na área, sendo modificada em seguida para Parque Nacional, pelo fato de que as REBIOS são bastante restritas à visitação pública (FVA, 1998).

Nesse contexto, o Parque Nacional do Jaú foi criado pelo Decreto n. 85.200, de 24 de setembro de 1980 e foi considerado por muitos anos o maior Parque Nacional do Brasil⁴:

4 De acordo com o MMA/Ibama (2009, p. 29), atualmente, o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque é o maior Parque Nacional do Brasil e o maior em Florestas Tropicais do mundo. Sua abrangência de Leste a Oeste per faz 3 55 km, d e Norte a Sul 311 km, aproximadamente, com 3.846.429,40 ha (38.464 km²).

É criado, no Estado do Amazonas, na bacia do rio Jaú, com área estimada de 2.272.000 hectares (dois milhões duzentos e setenta e dois mil hectares), o Parque Nacional do Jaú, subordinado ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura (Brasil, 1980).

Como a implementação do Parque Nacional objetiva a preservação da natureza com a mínima interferência humana, as populações residentes da área da unidade de conservação precisaram ser retiradas. A partir de então se iniciou uma disputa por direitos que até os dias atuais ainda não foi completamente resolvida, deixando inúmeras famílias de populações tradicionais e quilombolas sem seu devido espaço e autonomia de modo de vida.

Com o intuito de efetuar as indenizações às famílias residentes na área do PNJ, em 1989 o Ibama tentou realizar o pagamento, que foi prontamente recusado pelos moradores. Alegaram na ocasião que os valores das indenizações estavam abaixo do valor real a ser pago. Para que eles se retirassem da área, seria necessário atualizar os valores com critérios mais justos no cálculo das indenizações, e garantir a realocação por um projeto de assentamento (FVA/IBAMA, 1998, p. 6).

Diversas formas de resolução da problemática de incidência da população residente no parque foram propostas, inclusive a criação de um assentamento em outra cidade vizinha (Novo Airão), que foi inviabilizado por falta de verba para pagar indenizações às famílias, assim, as imposições colocadas pelo Ibama dificultaram o modo de vida dos moradores do Parque e causaram revoltas.

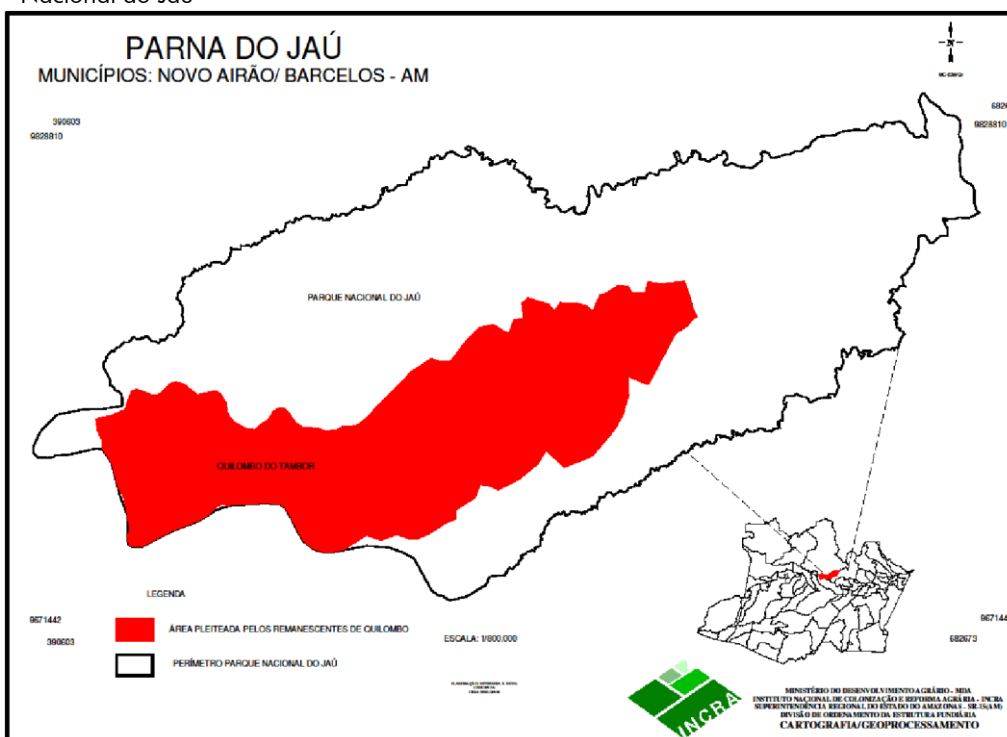
As reivindicações, entretanto, não mudaram diante do espaço de tempo de seu início até os dias atuais. Não há significativos resultados de solução quanto a posse definitiva da terra para as populações tradicionais, pois, sua territorialidade se tornou ameaçada diante das imposições do Estado, perante seu modo de vida.

Diante disso, as populações tradicionais e, principalmente, os quilombolas (Quilombo do Tambor) passam a ser objeto de análise por possuírem, além de direito ao uso da posse agroecológica da terra, direitos constitucionalmente definidos. Para compreender a lide entre os territórios tradicionais e as Unidades de Conservação é necessário partir de um estudo do caso específico, para questionar, desde da formação das comunidades, seu conceito e direitos, até a possíveis soluções do caso.

Portanto, conhecer as peculiaridades da população⁵ que vive no parque é essencial. Dessa forma, como a maioria das populações que habitam a Amazônia, os grupos tradicionais dentro da UC, buscam se manter no entorno dos rios, importante fonte de subsistência.

5 A área total do Parque Nacional do Jaú é habitada por 886 moradores reunidas em 143 grupos domésticos, dos quais 47% estão vivendo em sete comunidades. Da maioria dos moradores que vivem no PNJ, 55% são oriundos de outras localidades do estado do Amazonas, 37% nasceram no Parque e os outros 8% são procedentes das regiões Norte e Nordeste. (FVA/IBAMA, 1998, p. 139).

Mapa com a sobreposição entre o Território Quilombola da Comunidade do Tambor e o Parque Nacional do Jaú



Fonte: InCra e MMA.

O Quilombo do Tambor, segundo o InCra⁶ – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- reivindica uma área de 719.880,6773 ha, com um total de 17 famílias morando atualmente na área. Muitas dessas famílias foram deslocadas compulsoriamente do local e sofrem com o descaso e demora com que o conflito é tratado.

A BIODIVERSIDADE COMO FUNDAMENTO DA PRESERVAÇÃO

No cenário de reconhecimento da importância das populações tradicionais para a manutenção de toda cultura e pluralismo construído ao longo do tempo, uma das questões mais recorrentes de debate e controvérsias é a questão ambiental.

O avanço do desmatamento das florestas naturais, em particular a Amazônica, está levando à fragmentação de habitats e de biomas o que está levando a extinção da fauna e da flora. Uma das soluções encontradas para superar esse problema foi a elaboração de leis que assegurassem a preservação da floresta e da biodiversidade.

Nesse contexto, a Convenção Sobre Diversidade Biológica – CDB, ratificada através do Decreto Legislativo n. 2, de 1994, dispõe sobre o conceito de biodiversidade, delineando-o em seu artigo 2º:

Diversidade biológica significa a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas.

⁶ Fonte: InCra-DFQ, atualizado em setembro de 2016.

A Convenção, desde seu preâmbulo, reconhece o valor inerente da biodiversidade, o que significa dizer que não é necessário que os recursos da biodiversidade já estejam sendo utilizados, ou que se reconheça uma destinação específica para eles, pelo simples fato de comporem a diversidade do planeta já merecem respeito, reconhecimento e proteção.

POPULAÇÕES TRADICIONAIS E A INTRUSÃO DO PARNA JAÚ: RESISTÊNCIA E RECONHECIMENTO Quilombo do TAMBOR

As comunidades Quilombolas tem a garantia de seus direitos territoriais previstos na Constituição Federal, com fundamento no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Nesse contexto,

Depois do reconhecimento do direito à terra os desafios continuam, pois é necessário elaborar uma política de promoção da igualdade racial, que permita incluir as comunidades quilombolas nos benefícios que até hoje lhes foram negados: educação, saúde, saneamento básico, lazer, etc. Muitos obstáculos terão que ser vencidos, muitos conflitos terão que ser enfrentados, mas o sonho permanece. Um sonho que finca suas raízes numa convicção: a terra quilombola é um patrimônio histórico-cultural brasileiro e não uma simples mercadoria. Por isso é obrigação de toda a sociedade brasileira lutar para que este sonho vire realidade (TRECCANI, 2006, p. 22).

A essas comunidades se reconhece o direito de propriedade das terras que ocupam, em caráter definitivo, no qual os títulos devem ser emitidos pelos órgãos responsáveis do Estado, verificando-se a competência. Por força do Decreto n. 4.887, de 2003, o Incra é a autarquia competente, no âmbito federal, pela titulação desses territórios quilombolas. As terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos são aquelas utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

Como parte de uma política de compensação histórica, a política de regularização fundiária de Territórios Quilombolas é de suma importância para a dignidade e garantia da continuidade desses grupos étnicos.

Este decreto foi o responsável por determinar de forma mais clara uma definição do conceito das populações quilombolas e dos elementos constitutivos do seu espaço, com o qual são considerados remanescentes de populações dos quilombos os grupos étnico-raciais, pautado em critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, que tenham relações com determinado território especificamente, compreensão de ancestralidade negra relacionada a resistência a opressão historicamente sofrida.

A demarcação e titulação dos territórios quilombolas foi regulamentada através do decreto anteriormente citado, que foi o responsável por estabelecer o processo que é realizado para que ocorra essa titulação, se iniciando com a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e a titulação das áreas ocupadas pelos remanescentes das comunidades de quilombos.

Somente após a entrada em vigor do art.68 da ADCT, que se inicia o rompimento do abandono e invisibilidade vivido por essas comunidades, com base na busca da efetivação de seus direitos fundamentais, em especial o direito à autodeterminação sociocultural dessa população.

Diante do exposto, no qual se demonstra a proteção constitucional adquirida pelas populações quilombolas após a constituição federal de 1988, tornasse evidente que o pedido de titulação como território quilombola por parte das comunidades tradicionais que habitavam o local antes da criação do parque, é uma forma de resistência, o que demonstra a peculiaridade desse conflito.

Isso porque o pedido legal de reivindicação sobre a terra ocorre como uma reação na luta pela existência da comunidade do Tambor, que é um dos grupos sociais afetados pela sobreposição do Parque, que já se reconhecia como remanescente de quilombo. Entretanto, o pedido formal de reconhecimento só aconteceu posteriormente a efetiva criação do Parque Nacional do Jaú.

A solicitação decorre das limitações no uso dos recursos naturais e até mesmo da expulsão de famílias residentes no Parque e a interpretação restritiva da legislação pelo órgão ambiental responsável pela criação da unidade de conservação. O artigo da lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) afirma que:

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

§ 1º O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

É nítido que durante a criação do Parque o órgão público responsável pela sua efetivação não levou em consideração as comunidades que já viviam no local, evidenciando pela situação da própria escolha de uma unidade de conservação de proteção integral o que ocasionou todo o confronto com as comunidades local, mesmo que as populações tradicionais ocupassem uma pequena área, de aproximadamente 3% da área total da unidade de conservação.

POPULAÇÕES TRADICIONAIS E AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL

Os povos e populações tradicionais são reconhecidas constitucionalmente e os seus direitos territoriais foram sendo incorporados ao sistema legal a partir de muitas reivindicações ocorridas ao longo dos últimos anos.

A Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o Art. 225 da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, faz referência específica ao termo “populações tradicionais” em seu artigo 17 ou “populações extrativistas tradicionais”, artigo 18. Além disso, coloca em evidência a relação entre populações tradicionais e as unidades de conservação (área de proteção ambiental, floresta nacional, reserva extrativista), como no caso do Parque Nacional do Jaú. Contudo, apesar de avanços na questão de seu reconhecimento e importância, como a criação de legislações específicas para esses grupos sociais, as tensões e conflitos ainda persistem em várias situações, uma delas é a ausência de uma solução que assegure os direitos das populações tradicionais em áreas afetadas para proteção integral.

Segundo Almeida (2004), um dos pontos conflitantes é o fato de que o controle dos recursos naturais básicos não é exercido de forma livre e individual por um determinado grupo que necessita para sua subsistência, quais são pequenos produtores. Esse tipo de controle ocorre através de normas específicas criadas para regulamentar o modo de vida das populações sem o devido acordo entre a parte diretamente afetada e os órgãos responsáveis pela elaboração dos documentos.

O conflito entre as populações tradicionais e o órgão gestor do parque, ocorre em virtude de haver um choque de concepções, de um lado uma visão estritamente preservacionista pautado no âmbito da Ecologia Profunda. Do outro, uma concepção com visão mais social, com fundamento no socioambientalismo.

A escolha por uma unidade de conservação de característica de proteção integral demonstra o posicionamento ideológico assumido pelo órgão gestor do parque, no qual se pauta numa visão mais rígida de preservação ambiental, não colocando a presença humana como um elemento necessário ao equilíbrio da natureza

A ecologia profunda, na medida em que propõe a reinterpretação e a recolocação do homem na Natureza, pode ser apontada como alternativa as melhoras que esperamos no mundo, pois a mudança do comportamento humano diante da Natureza está condicionada ao reconhecimento da espécie como parte integral e indissociável dessa (LOVATTO, 2011, p. 8).

Contrariamente a primeira visão, as comunidades tradicionais se fundam nos argumentos que sustentam o socioambientalismo, com o qual defende a convivência pacífica do seu permanecimento dentro da unidade de conservação e a preservação ambiental. Essas comunidades acreditam que seria alcançado maior eficácia e sustentabilidade das políticas ambientais com a verdadeira integração das comunidades locais, conforme norteasse a teoria adotada por eles.

O socioambientalismo foi construído a partir da idéia de que as políticas públicas ambientais devem incluir e envolver as comunidades locais, detentoras de conhecimentos e de práticas de manejo ambiental. Mais do que isso, desenvolveu-se a partir da concepção de que, em um país pobre e com tantas desigualdades sociais, um novo paradigma de desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade estritamente ambiental, ou seja, a sustentabilidade de espécies, ecossistemas e processos ecológicos, como também a sustentabilidade social (SANTILLI, 2015, p.14).

Os posicionamentos com base não similares, simplesmente evidenciam o um dos principais pontos que originam o conflito da sobreposição do parque nacional do Jaú e as comunidades tradicionais existentes no local.

UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS NO PARQUE NACIONAL DO JAÚ: CIRCUNSTÂNCIAS E ANTECEDENTES

Com modelos de proteção importados dos Estados Unidos, construiu-se uma visão de preservação pautada na tentativa de separar o ser humano da natureza, ou seja, qualquer ação antrópica do meio ambiente. Criou-se uma ilusão de que natureza preservada seria aquela onde está pudesse manter-se totalmente livre e segura da ação humana, contexto em que o Parna-Jaú foi criado.

Diante do exposto, relacionando com o papel do Estado que busca minimizar qualquer forma de conflito, torna-se extremamente difícil tutelar direitos importantes de acordo com a diversidade cultural e social da qual é composta a sociedade brasileira.

Dessa forma, com o surgimento de políticas públicas para proteger a biodiversidade do país, surgiu a necessidade de, em um primeiro momento, separar áreas consideradas importante para o contexto ambiental.

Assim sendo, alguns anos após o surgimento do Parque, a Fundação Vitória Amazônica, responsável pela elaboração do Plano de Manejo, começou a atuar no PNJ, preocupada com a conservação da natureza na bacia do rio Negro.

Em abril de 1992 foi elaborado o Plano de Ação para a Consolidação do Parque Nacional do Jaú o qual envolveu o Ibama, responsável pela área, e demais agentes sociais, que delimitaram em conjunto as linhas de ação visando a sua proteção, através de um levantamento socioeconômico, por domicílio, com o objetivo de recensear e demarcar as localidades, além de conhecer os moradores e usuários do Parque. A atuação da FVA na elaboração do Plano de Manejo do PNJ ocorreu por meio da associação das atividades de organização comunitária e das de pesquisa científica. (FVA, 1988)

Mesmo a unidade de conservação (UC) ser da categoria de proteção integral⁷, foram surgindo opiniões favoráveis à possibilidade da presença de moradores no Parque. Especificamente, no estudo de caso, verificou-se, na análise de relatórios e do Plano de Manejo, que no nível em que ocorre as atividades de extrativismos praticadas pelas populações tradicionais, aparentemente não provocaram extinções da flora ou da fauna e nem produziram variações observáveis nas espécies da área. O que poderia ser considerado o maior entrave para a preservação do Parque se ocorre o contrário.

A exemplo disso, através dos dados obtidos desde o livro sobre a Gênese do Plano de Manejo, sabe-se que os animais são capturados sobretudo para comer, mas aqueles vendidos são uma fonte de renda importante para a população pobre e sem alternativa de renda.

Para conservar os animais e garantir subsistência dos moradores é preciso garantir o uso dos recursos apenas pelos moradores e de forma limitadas, coibindo assim, para fins comerciais. Contudo, as medidas implementadas pelo órgão públicos, que proibiu o comércio e a captura de subsistência acabou ocasionando muita revolta dos moradores do Parque.

Nesse contexto, sobre a extinção de espécies no Parna-Jaú:

Apesar de muitas espécies serem usadas como alimento e um número menor no comércio, não há registro de extinção de espécies no PNJ. A caça por peles, que poderia ser uma ameaça, acabou há mais de 20 anos, segundo relato de vários moradores que caçaram para essa finalidade (FVA, 1988).

Uma revisão de fatores responsáveis pela extinção de vertebrados mostrou que os mais significantes são a perda de habitat, a superexploração e a introdução de

⁷ O Art. 2º, VI da Lei 9.985/2000 (Lei do SNUC) define como de proteção integral a “manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais”.

espécies exóticas. Desses fatores, o único potencialmente danoso seria a superexploração de espécies causada pelo consumo e comercialização de quelônios. Entretanto, até o momento não se tem notícia de nenhuma espécie em risco de extinção por conta das atividades dos moradores do Parque.

Em suma, diante do exposto, de acordo com a Juliana Santilli, as práticas de conservação da natureza, que se baseiam nas teorias da ecologia e biogeografia, evoluíram entre os séculos XX e XXI, sendo a nova ideia de biodiversidade incorporada aos estudos. Dessa forma, conservar e usar sustentavelmente a biodiversidade, tornou-se o principal objetivo da criação de unidades de conservação da natureza. Além disso, a tentativa de conservar a natureza passou a aderir a ideia do dinamismo de sistemas, onde não precisa preservar a área estaticamente, como em uma fotografia (SANTILLI, 2005).

Juliana Santilli (2005) ressalva o art. 2º da lei do SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação) e a definição consagrada pela Convenção da diversidade Biológica. Trata-se da inclusão não só da diversidade de espécies, como também a diversidade genética, pois os moradores diante de múltiplas pressões, fazem escolhas, têm expectativas próprias, enfrentam conflitos relacionados ao uso dos recursos naturais e à situação gerada pelas regras de uso de um Parque nacional, às determinações familiares, comunitárias e institucionais em diferentes níveis, de acordo com o jogo de forças correntes.

Isto posto, a presença de populações tradicionais no interior de unidades de conservação é danosa a tentativa de preservação ambiental? Em um primeiro momento, a presença de populações em boa parte das UCs existentes no Brasil é anterior à sua criação e que o patrimônio ambiental que se quer proteger é também resultado da interação entre essas populações e os recursos naturais ali existentes.

Nesse sentido, Arruda (1999) questiona a atual política ambiental, que atua ignorando o potencial conservacionista dos povos e populações tradicionais que historicamente preservam a qualidade das áreas que ocupam, o que poderia ser uma das únicas formas adequadas para concretizar o verdadeiro objetivo das políticas relacionadas a preservação.

Se uma nova tendência de conservar e proteger a sociobiodiversidade vem se consolidando no debate internacional, o desafio principal para o Ministério Público Federal estaria justamente em sustentar juridicamente a equivalência dos dois interesses, manifesta em manter presentes nas Unidades de Conservação de Proteção Integral os povos tradicionais que ali residam e utilizem recursos naturais e, ao mesmo tempo, assegurar a proteção das características que ensejaram a iniciativa de conservação ambiental desses territórios (BRASIL. MPF, 2014, p. 21).

A COMPREENSÃO DE TERRITÓRIO NO CONTEXTO DO PARQUE NACIONAL DO JAÚ

A partir de uma análise jurídica das opções de regularização da situação do PNJ, percebe-se que o conceito de território não possui uma definição unânime, cada autor, segundo sua delimitação discorre sobre um tema dando enfoque na área específica estudada. Assim, temos que território pode ter ênfase no aspecto físico, político,

biológico, cultural, econômico ou uma combinação de todos os fatores para demonstrar a dinâmica de um espaço sempre em construção em pertencimento a um grupo social.

Coadunando com isso, a legislação brasileira reconhece a posse agrária àquele que realmente labuta a terra, explorando-a economicamente, ou seja, ela exige, como requisito, a cultura efetiva além da moradia habitual, valorizando a produção como elemento legitimador da posse. Conforme vimos, as populações tradicionais do Parna Jaú se apossam da terra segundo a modalidade de posse agroecológica, com duas formas de controle da terra: o da comunidade, que é de uso coletivo e no qual se manifesta o sistema de uso comum da terra, e a apropriação familiar.

Nesse contexto, Raffestin (1993), um dos primeiros estudiosos sobre o conceito de território defende que o território é formado a partir de uma noção de espaço, os mesmos não são termos análogos, sendo que o espaço é anterior ao território.

O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator "territorializa" o espaço (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

Como aduz o autor, o território é uma construção a partir de um dado espaço, onde ouve a projeção de esforços que causam uma certa modificação em um espaço que é preexistente e atua como matéria prima.

"Local" de possibilidades, é a realidade material preexistente a qualquer conhecimento e a qualquer prática dos quais será o objeto a partir do momento em que um ator manifeste a intenção de dele se apoderar. Evidentemente, o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção, a partir do espaço (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

Entende-se, a partir disso, que para construir um território a partir de um espaço é necessário que uma certa técnica seja utilizada, a partir de um conhecimento prático que imprima uma identidade ao local, formando-o de acordo com as necessidades de utilização do espaço na realização de ações.

A partir disso, forma-se o conceito de territorialidade, segundo Raffestin (1993, p. 150), "Toda prática espacial, mesmo embrionária, induzida por um sistema de ações ou de comportamentos se traduz por uma 'produção territorial' que faz intervir tessitura, nó e rede".

Portanto, a posse de um território, anteriormente apenas um espaço, coaduna com a formação de uma territorialidade. Em suma, para haver posse é necessário que haja o trabalho humano, ou seja, a posse advém de um fato, qual seja, o aproveitamento econômico da terra, de maneira contínua, direta e efetiva, explorada em seu próprio benefício da coletividade.

Esse direito se extingue quando o posseiro deixa espontaneamente de utilizar a terra ou quando cede a exploração de terceiros. No caso específico do PNJ, todos os moradores que saíram antes de 1985 perderam o direito de posse, pois abandonaram espontaneamente a terra, deixando de trabalhar nela. No ano de 1985, o IBDF instalou na foz do rio Jaú uma base flutuante, iniciando a fiscalização da área do Parque. Foi quando começou a pressionar os moradores, coagindo-os a "saírem" da UC, sem o reconhecimento de seus direitos sobre a terra em que trabalhavam e viviam, o que caracteriza uma ilegalidade.

Na legislação brasileira, como exposto anteriormente, no Art. 11, § 1º da Lei do SNUC, Parques Nacionais são definidos como áreas protegidas de domínio público, ou seja, são áreas protegidas cuja posse e domínio da terra devem obrigatoriamente constar como patrimônio da União, não podendo pertencer a particulares. Por conseguinte, as terras existentes dentro do PNJ devem estar sob domínio da União.

Enquanto há morosidade quanto ao reconhecimento das terras no parque, a vida das Populações Tradicionais continua. O fator de existência dessas pessoas é necessariamente afetado quando se modifica seu espaço, este meio que é analisado de acordo com o que representa substancialmente.

SITUAÇÃO DAS TERRAS NO PARQUE: UMA ANÁLISE SOBRE O USO

A forma de aquisição de imóveis rurais privados existentes dentro de uma UC ocorre por meio da desapropriação. Quando se tratar de terras devolutas ou pertencentes ao patrimônio público, o procedimento mais utilizado para os bens federais é a afetação e a arrecadação, conforme estabelece Decreto Lei n. 9.760/46.

As terras que compõem o PNJ, vistas de um contexto jurídico, são encontradas em três situações distintas, que são: as terras devolutas do estado do Amazonas; as terras sob o domínio privado; e as terras de apossamento das populações tradicionais. Para cada uma dessas situações cabe um procedimento específico, com o intuito de incorporá-las ao domínio público.

Contudo, os moradores do PNJ desenvolvem atividades agroextrativistas, base econômica que se conforma à atividade familiar, que poderíamos caracterizar como posse agroecológica. Os produtos cultivados e a utilização de recurso agroextrativistas fazem parte da base econômica das populações tradicionais, demonstrando que sua subsistência e troca do excedente estão embasadas em atividades econômicas bem diversificadas.

De acordo com Benatti (2003, p. 113) A posse agroecológica é definida a partir da noção física, com a somatória dos espaços familiares e das aéreas de uso comum. Ela se materializa, como espaço ecológico e social interligados, em três conjuntos: casa, roça e floresta. Os espaços considerados de apropriação familiar estão relacionados ao produto do trabalho, como é o caso da casa, da roça, da capoeira, e também as estradas de seringa e castanha. São espaços identificados como uma determinada família, fruto de seu trabalho.

Portanto, o significado do território ajuda a compreender sua grande influência e importância para as populações tradicionais, traduzindo um modo de vida tradicionalmente necessário a manutenção da diversidade cultural do país. Dessa forma, "A territorialidade funciona como fator de identificação, defesa e força. Laços solidários e de ajuda mútua informam um conjunto de regras firmadas sobre uma base física considerada comum, essencial e inalienável" (Almeida, 2004).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com relação a busca pela resolução desse conflito de sobreposição, fica claro o desrespeito aos direitos das populações tradicionais existentes anteriormente a criação do Parque Nacional do Jaú. Os moradores do Parque, perderam o direito e a posse quando a Unidade de Conservação foi criada. A alternativa apontada pela legislação

ambiental, de que os moradores do PNJ deveriam ser indenizados ou reassentados em outra área se mostram inadequadas. Passados trinta e sete (37) anos de criação do Parque e dezessete (17) anos da promulgação da Lei do SNUC, a situação continua na estaca zero para se cumprir a lei ou de se buscar uma alternativa que respeite a sociobiodiversidade existente na área.

Nesse contexto, não houve uma tentativa de conciliar a criação da unidade de conservação da natureza com a presença dos moradores que já habitavam a região. A possibilidade era o reassentamento dos atuais moradores em outra área, fora do PNJ, desde que sejam "(...) indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes." (art. 42 da Lei 8.995/2000)

O aparente paradoxo entre a preservação da natureza e o respeito ao direito ao território das comunidades só ocorre porque no momento da criação da unidade de conservação não foi aceita a possibilidade de se trabalhar com uma modalidade de proteção ambiental mais flexível e mais adequada a coexistência humana. Como isso não ocorreu, o que se deve fazer agora é encontrar soluções possíveis para buscar minimizar as consequências da sobreposição, e a questão básica é respeitar o direito das populações tradicionais no uso do seu território, pois proteger o meio ambiente faz parte de seu dia-a-dia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, A. W. B. de. Terras tradicionalmente ocupadas. Processos de territorialização e movimentos sociais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 6, n. 1, maio 2004.

AZEVEDO JÚNIOR, Sebastião. *Comunidades quilombolas, unidades de conservação e posse agroecológica*. Estudo de caso da Comunidade do Tambor no Parque Nacional do Jaú/AM. Brasília: Uniceub – Centro Universitário de Brasília, 2011.

BENATTI, J. H. A titularidade da propriedade coletiva e o manejo florestal comunitário. *Revista de Direito Ambiental*, n. 26, abr./jun. 2002.

BICUDO, Francisco. Refúgios abalados. *Pesquisa Fapesp*, São Paulo, n. 129, nov. 2006. Disponível em: <http://revistapesquisa.fapesp.br/2006/11/01/refugios-abalados/>. Acesso em: 30 abr. 2017.

BRASIL. 2000. *Lei Federal n. 9.985 de 18/07/2000*. Regulamenta o artigo 225 da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e das outras providências.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. *Decreto de 27 de dezembro de 2004*. Cria a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2004.

BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 6. *Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais*. Coordenação Maria Luiza Grabner; redação Eliane Simões, Débora Stucchi. Brasília: MPF, 2014.

CHACPE, Juliana Fernandes. *Territórios quilombolas e unidades de conservação de proteção integral: desafios da conciliação na Administração Federal*. Brasília, 2014.

CONVENÇÃO SOBRE A DIVERSIDADE BIOLÓGICA – CDB. Ministério do Meio Ambiente – MMA/Secretaria de biodiversidades e florestas. Programa Nacional de Conservação da Biodiversidade. *Cópia do Decreto Legislativo n. 2, de 5 de junho de 1992*. Brasília, DF: MMA, 2000.

FARIAS JÚNIOR, Emmanuel de Almeida. *Do rio dos pretos ao quilombo do Tambor*. Manaus: UEA Edições, 2013.

FUNDAÇÃO VITÓRIA AMAZÔNICA. *Plano de Manejo do Parque Nacional do Jaú / Fundação Vitória Amazônica*. Manaus: FVA/Ibama, 1998.

GERAQUE, Eduardo. O fôlego de uma teoria. *Pesquisa FAPESP* São Paulo, maio 2012. Disponível em: http://revistapesquisa.fapesp.br/wp-content/uploads/2012/08/90-93_vanzolini.pdf. Acesso em: 16 maio 2017.

HAFFER, J.; PRANCE, G. T. Impulsos climáticos da evolução na Amazônia durante o Cenozóico: sobre a teoria dos Refúgios da diferenciação biótica. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 175-206, dez. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142002000300014&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 25 maio 2017.

LEITE, Carla Vladiane Alves. *A sobreposição de direitos da Comunidade Quilombola do Tambor e a Unidade de Conservação Parque Nacional do Jaú: uma análise crítica*. Manaus: Universidade do Estado Amazonas, 2015.

LOVATTO, Patrícia Braga et al. Ecologia profunda. O despertar para uma educação ambiental complexa. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 16, n. 3, p. 122-137, nov. 2011. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/1347>. Acesso em: 10 maio 2017.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Plano de Manejo do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque*. Macapá: MMA/Ibama, 2009.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária e unidades de conservação federais*. ICMBIO.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE: *Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)*. Lei n. 9.985 de 18/07/2000 e decreto n. 4340/2002.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos-proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, Carlos. Território e territorialidade. *Zona de Impacto*, v. 13, ano 11, set./dez., 2009.

TRECCANI, Girolamo Domenico. *Terras de quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação*. Belém: Secretaria Executiva de Justiça. Programa Raízes, 2006.

AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E A QUESTÃO DO DESMATAMENTO NO ACRE: O PAPEL DA RESEX CHICO MENDES

Francisco Carlos Cavalcanti ¹
Elyson Ferreira De Souza ²
Raimundo Claudio Maciel ³

Abstract

This article discusses the origin of Conservation Units, especially the extractive reserves in Acre, one of the important forms of recognition of property rights in the region. This, mainly, allows unravel the complex relationship between two opposing processes that express the dynamics of occupation of the Acre state land from the decade of the 70s of the last century. During this period began a peculiar economic and social process of occupation of the Amazon lands that are now considered as ideal place for application of capitalist investment, supported by these economic and fiscal policy of the Central Government of Brazil.

The fragility of property rights is considered by a vast literature a crucial obstacle to economic development. There are unanimous in saying that the existence of security of property rights has a crucial role in increased economic efficiency of land use, and ensure political and social stability, reducing conflicts over land. The process clearly demonstrates the speculative character and this concentrator process of appropriation of large plots of land in Acre. The acceleration and expansion of deforestation on the other hand, shows the degrading aspect of this process.

Palavras -chave: Reservas extrativistas. Governança de terras. Uso da terra na Amazônia.

INTRODUÇÃO

A fragilidade dos direitos à propriedade é considerada por uma vasta literatura um obstáculo crucial ao desenvolvimento econômico. A maioria dos autores que trata da tenática afirma que a existência de segurança dos direitos à propriedade tem um papel crucial numa maior eficiência econômica do uso da terra, além de garantir estabilidade política e social, reduzindo os conflitos em torno da terra (SOTO, 2000; DEININGER, 2003). As Reservas Extrativistas (Resex) são áreas de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e têm como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade (CAVALCANTI, 2002; ALLEGRETTI 1994). Isto, em boa medida, contribui para tornar as Resex uma peculiar e importante forma de reconhecimento dos direitos de propriedade na região, fazendo com que estas desempenhem papel crucial no processo de desmatamento das terras acreanas.

Este artigo busca discutir a participação das Unidades de Conservação (UC), mais especificamente a “Reserva Extrativista Chico Mendes”, no processo de desmatamento das terras acreanas. Isto, em boa medida, permite desvendar as complexas relações existentes entre dois processos antagônicos que expressam a

1 Professor da Universidade Federal do Acre. Contato: fscarlito@uol.com.br.

2 Professor da Universidade Federal do Acre. Contato: elysonsena@hotmail.com.

3 Professor da Universidade Federal do Acre. Contato: rcgmaciell@bol.com.br.

dinâmica da ocupação das terras do Estado do Acre a partir da década dos 40 anos 70 do século passado (CAVALCANTI, 1983; SOUZA, 2016).

Neste período, teve início um peculiar processo econômico e social de ocupação das terras amazônicas que passam a ser consideradas como espaço ideal para aplicação dos investimentos capitalistas, estes apoiados pela política econômica e fiscal do Governo Central do Brasil. A apropriação das terras do Acre, sobretudo no plano jurídico, evidencia claramente o caráter especulativo e concentrador desse processo de apropriação de extensas parcelas de terras acreanas. A aceleração e ampliação dos desmatamentos, por outro lado, mostra a face degradadora desse processo. Por fim, os conflitos decorrentes da luta pela posse da terra conformam o quadro mais geral que define este processo de ocupação (CAVALCANTI, 1983).

É neste cenário que ocorre a criação das Reservas Extrativistas. Foi dentro deste quadro mais geral que emergiu, em 1985, uma resposta dos seringueiros acreanos à expropriação da terra e ao processo de devastação da floresta, consubstanciada na proposta das Reservas Extrativistas (Resex). Estas foram, portanto, uma decorrência deste movimento de resistência que visava a geração de valor sem degradação do meio ambiente (CAVALCANTI, 2002).

A elaboração e implementação da Política Ambiental resultante da experiência dos seringueiros do Acre na construção das Reservas Extrativistas, especialmente pela crescente importância das experiências na regularização fundiária, ganha importância sobretudo pelo crescimento da consciência ambiental nas últimas décadas. Isto sinaliza, de forma clara, a necessidade de mudanças profundas, principalmente na redefinição das relações de propriedade homem-natureza (CAVALCANTI; REYDON, 2002).

A ORIGEM DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A concepção naturalista, tal como se estruturou nos EUA, parece ter guardado uma grande distância da concepção naturalista europeia, num movimento que aponta para uma forma peculiar de percepção da natureza. Nos EUA, o naturalismo assumiu um caráter mais específico, baseado na ideia de que a única maneira de preservar a natureza é mantê-la afastada do homem. Como decorrência, se expressou concretamente na definição de áreas naturais dotadas de belezas cênicas com o objetivo de proteger a “vida selvagem” (*wilderness*) ameaçada crescentemente pelo padrão industrial e expansão urbana.

A criação do parque Yellowstone em 1872 nos EUA, consubstancia com nitidez esta ideia do naturalismo como garantia da vida selvagem através da criação de “ilhas de preservação” do mundo natural isoladas da presença predatória do homem. Se a ideia da criação destas “ilhas de preservação” baseia-se, por um lado, na convicção da necessidade de proteger o mundo natural afastando-o da presença humana, por outro lado, aponta de forma subjacente para uma nova interpretação do mito do paraíso perdido, que viria em ajuda desta forma de exercício da política ambiental ao reforçar esta noção através do imaginário.

4 A Resex Chico Mendes foi criada pelo decreto 99.144 de 12 de março de 1990. Possui uma área estimada em 970.570 hectares.

Além da importância da postura naturalista expressa na criação dos parques deve-se também ressaltar que esta concepção da natureza acabou por se constituir na forma de política conservacionista mais utilizada pelos países do terceiro mundo (DIEGUES, 2001).

A concepção naturalista americana, tal como referida anteriormente, se manifestou de forma concreta no Brasil por ocasião da proposição, elaborada por André Rebouças, em 1871, visando a criação de um parque nacional em Sete Quedas, ideia que só iria se concretizar em 1961 (ATLAS, 2000). No entanto, em 1937 foi criado o primeiro parque deste gênero no Brasil, então batizado com o nome de Parque Nacional de Itatiaia.

É de notar que este momento é diferenciado do movimento naturalista Europeu na medida em que tanto o projeto de Sete Quedas quanto o de Itatiaia demonstram a influência do naturalismo americano. Até a criação do Código Florestal, em 1965, os parques e outras áreas de preservação foram criados obedecendo à lógica naturalista norte-americana de criação de monumentos públicos naturais com reputado valor estético ou cujos atributos ecológicos apresentassem interesse para o conhecimento científico (MORSELLO, 2001).

Ainda que a política naturalista norte-americana tenha exercido influência sobre as políticas ambientais em diferentes países da América Latina, sua transposição implicou uma acomodação em relação a realidades específicas. O caso do Brasil é exemplar neste sentido uma vez que, sendo suas florestas habitadas por indígenas e por populações hoje denominadas tradicionais, tornou-se imperativo levar em conta sua presença para a elaboração de políticas ambientais.

As populações tradicionais encontram-se organizadas como agrupamentos de pequenos produtores, atraídos por uma atividade econômica momentaneamente rentável. Para elas, a natureza tem papel relevante na definição e desenvolvimento de modos de vida específicos, geralmente em sintonia com as regras básicas do ecossistema florestal. Dessa forma, adquirem conhecimentos profundos dos ciclos biológicos da natureza e desenvolvem tecnologias simples, porém adaptadas ao seu modo de vida e à lógica do meio ambiente. Por fim, deve ser ressaltado que estas comunidades desenvolvem uma cultura própria, rica de saberes que envolvem as leis da natureza (DIEGUES, 2001).

Refletindo de certa maneira estas especificidades referidas, o Código Florestal de 1965 (Lei 4.771) criou uma série de categorias, dividindo-as, porém, em dois grandes grupos:

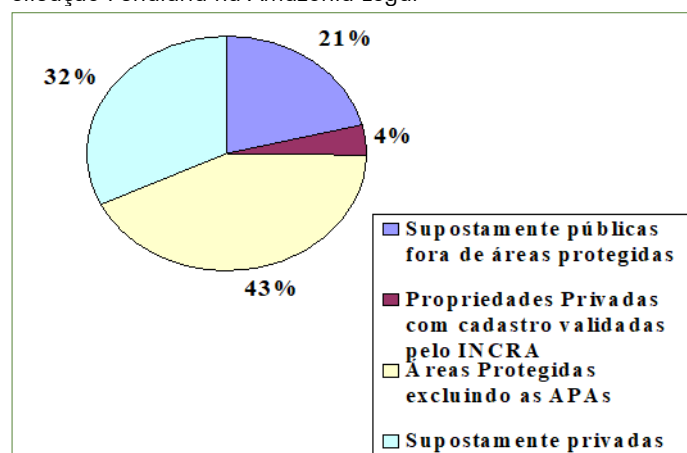
- áreas de uso restrito, que não permitem a exploração de recursos naturais, como é o caso dos parques (nacionais estaduais e municipais) e as reservas biológicas;
- áreas que permitem a exploração pelo homem, como é o caso das florestas nacionais estaduais e municipais e áreas de proteção ambiental.

Em 1977 foram criadas as áreas especiais e locais de interesses turísticos e arqueológicos, tais como as reservas e estações ecológicas e, finalmente, em 1990, foram criadas as Reservas Extrativistas, que representam uma inovação no âmbito das unidades de conservação (UCs), tanto por serem fruto das reivindicações dos seringueiros e extratores, quanto por definirem uma nova forma de ordenamento fundiário, resultando na definição de uso da terra cuja exploração dos recursos naturais deve ser de forma sustentável.

AS TERRAS PÚBLICAS DA AMAZÔNIA E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Devido a falta de cadastro e uma efetiva regulação da propriedade da terra no Brasil, a prática mais comum é a do apossamento de terras, especialmente na Amazônia. Os dados contidos na Figura 1 revelam que apenas 4 % das áreas privadas (20 milhões de Ha) estão com os cadastros validados pelo Incra. Há mais 158 milhões de ha (32 %) que são terras supostamente privadas sem validação de cadastro. E ainda há 21% restantes que não estavam em nenhuma dessas categorias e, portanto, são tecnicamente consideradas terras públicas sem alocação. Portanto, a ausência de regulação da terra na Amazônia corrobora significativamente para a geração de problemas econômicos, sociais e, sobretudo, ambientais, com destaque para o desmatamento de áreas florestais.

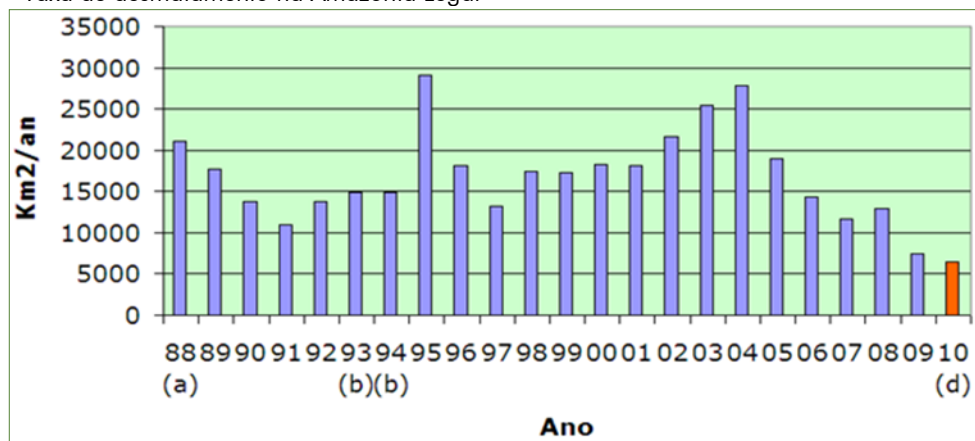
Figura 1
Situação Fundiária na Amazônia Legal



Fonte: Reydon (2011).

Com base em imagens de satélite, evidenciou-se que o desmatamento anual na Amazônia Legal nos últimos anos girou em torno de 6,4 e 7,4 milhões de ha, o que já é uma melhora substantiva quando comparada a períodos anteriores, mas apesar dessa redução, as taxas de desmatamento ainda estão muito elevadas para um bioma com as características do Amazônico.

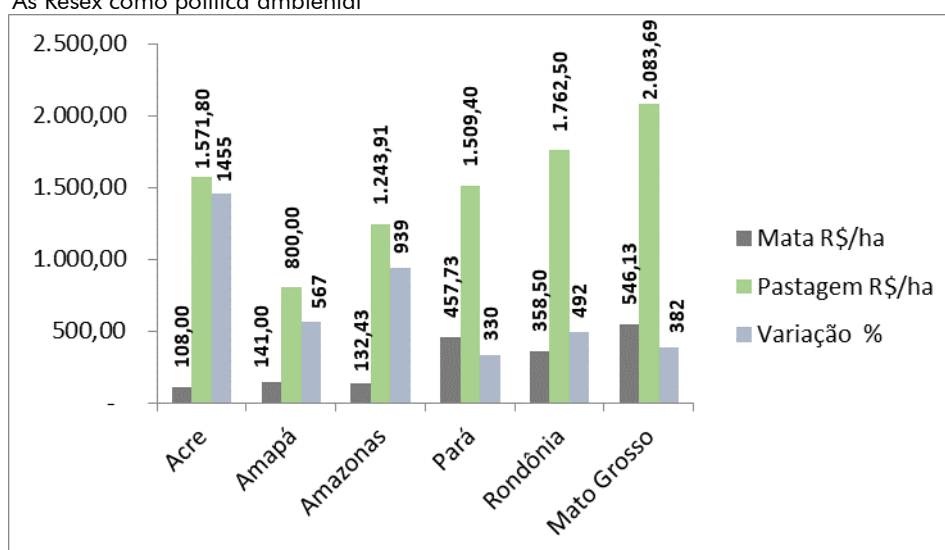
Figura 2
Taxa de desmatamento na Amazônia Legal



Fonte: Prodes (2011) apud Reydon (2011).

Quando se analisam os dados sobre o preço da terra em Estados da Amazônia Legal, percebe-se que os valores pagos por hectare em terras de matas são menores aos que são pagos por hectare de terras de pastagens. No caso de Estados onde há maior densidade florestal, como é o caso do Acre, os preços das terras com “floresta em pé” (matas) são inferiores e isso incentiva a ação de agentes especuladores em busca de comprar terras a baixo custo e, procurar transformar em áreas de pastagem. Neste processo, o especulador também pode obter ganhos tanto com a venda de madeira como por meio da venda de terras com pastagem, que no caso do Acre, o hectare chega a potencializar seu valor em até 14 vezes (Figura 3). O que se percebe é que não resta dúvida de que, em grandes extensões territoriais como é o caso da Amazônia, a não regulação fundiária é um dos maiores entraves para a promoção do desenvolvimento regional.

Figura 3
As Resex como política ambiental



Fonte: Reydon (2011).

AS RESEX COMO POLÍTICA AMBIENTAL

Breve histórico

A preservação ambiental internalizada como ponto focal da proposta das Resex foi assim descrita: “A principal característica das Resex, portanto, é o resgate da importância do homem, numa nova perspectiva de ocupação do espaço amazônico, associada à conservação do meio ambiente onde são levados em consideração os aspectos sociais, culturais e econômicos das populações locais” (CNS, 1993, p. 6).

A relevância dessa concepção se expressa, para além dos seus aspectos históricos, pela incorporação da preservação ambiental como elemento basilar e articulador dos princípios da sustentabilidade. Desde então, passou-se a considerar como elementos nucleares tanto a conservação dos recursos naturais quanto a melhoria das condições de vida das populações extrativistas (CNS, 1993, p. 10), tudo isto como expressão da vontade coletiva.

Uma das dimensões mais importantes desse processo é a resistência seringueira que tornou mundialmente conhecido o líder Chico Mendes. A reação dos seringueiros teve seu início de forma desordenada, muito mais como uma reação de defesa. A luta política de forma organizada através dos sindicatos e os impedimentos dos desmates popularizados, como os “empates” só ocorrem numa segunda etapa. Nesse ínterim, o êxodo rural-urbano é intensificado, gerando um inchaço populacional nas cidades, principalmente a capital do estado Rio Branco.

O “empate”, ao longo do tempo se generalizou como forma de atuação política para impedir os desmatamentos por parte dos seringueiros, principalmente sob a liderança de Chico Mendes, que se tornou o responsável pela popularização dessa forma de luta.

Num segundo momento, gradativamente, as forças da sociedade contrárias ao processo de vendas das terras e a consolidação da pecuária como modelo de desenvolvimento regional, foram se articulando e o movimento de resistência cresceu em importância política e representatividade.

Para a maioria das pessoas envolvidas com as questões aqui tratadas, a atuação da Contag foi definitiva na organização e esclarecimento dos direitos dos posseiros, até porque, como já referido anteriormente, ao tomar ciência dos seus direitos os seringueiros mudavam de postura no enfrentamento dos problemas. Para se ter uma ideia da atuação da Contag, no que se refere à defesa direta dos trabalhadores, o advogado da instituição Pedro Marques, no primeiro ano de atuação entrou na justiça com cerca de 400 ações trabalhistas. (O RIO BRANCO, 1981)

Assim, fica claro porque os seringueiros tenham passado a lutar de forma organizada e o sindicalismo rural experimentado um rápido crescimento a partir de então. O primeiro sindicato dos trabalhadores rurais do Acre foi fundado em Sena Madureira, em 20 de setembro de 1975, com a participação e influência da igreja, através do Pe. Paulino Baldassari. A reunião ocorreu no colégio Santa Juliana e a ela compareceram 557 trabalhadores, quase todos seringueiros (COSTA SOBRINHO, 1992, p. 172).

Três meses depois, no dia 21 de dezembro de 1975, foi fundado o mais importante e atuante dos sindicatos, o de Brasiléia, contando em sua diretoria como membro do conselho fiscal Wilson Pinheiro de Souza, que mais tarde assumiria a presidência do mesmo e adotaria a estratégia dos “empates” como forma de impedir os desmates. Wilson Pinheiro foi assassinado por pistoleiros em 21 de julho de 1980, a mando de fazendeiros e sua morte desencadeou uma onda de violência, que resultou na morte de Carlos Sérgio, capataz da fazenda Nova Promissão (Cavalcanti, 2002). Também participava dessa diretoria como secretário, Chico Mendes, na época desconhecido, mas que já demonstrava grande conhecimento da problemática e poder de mobilização⁵.

A terceira fase da luta seringueira, já ocorreu sob a liderança incontestada de Chico Mendes. Sua habilidade, poder de convencimento e liderança não se resumiram ao meio

5 Segundo entrevista concedida pelo Jornalista Elson Martins.

rural. Pelo contrário, Chico Mendes demonstrou grande poder de articulação, na medida em que envolveu os setores urbanos em defesa dos seringueiros.

A criação do Conselho Nacional dos Seringueiros, mostra bem o estilo agregador e envolvente da forma de trabalho de Chico Mendes. Nas suas palavras, “a história do Conselho Nacional dos Seringueiros começa exatamente com a preocupação que a gente começou a enfrentar na luta contra o desmatamento, na busca de uma proposta alternativa pra garantir a floresta Amazônica. Daí, surgiu uma ideia entre algumas pessoas, alguns assessores do sindicato de Xapuri, e no próprio sindicato, de se organizar um encontro nacional de Seringueiros ou de levar uma comissão de seringueiros a Brasília pra discutir algumas coisas” (GRZYBOWSKI, 1989, p. 21). Mais adiante, acrescenta que a assessora Mary Allegretti, “topou” a ideia e que ele teve uma reunião com o pessoal do Ministério da Cultura. E, por fim, envolveu outras entidades, como a Oxfam, uma agência católica da Europa que teve participação importante, principalmente no que se refere ao financiamento do encontro que foi realizado em outubro de 1985 e no qual, dentre as várias propostas, os seringueiros decidiram pela criação de uma entidade que tivesse representação em nível nacional capaz de viabilizar a preocupação maior dos seringueiros que era a definição de uma proposta ampla e alternativa capaz de garantir-lhes a posse da terra e, ao mesmo tempo a preservação da floresta Amazônica.

Estava criado o conselho Nacional dos Seringueiros. Nas palavras de Chico Mendes, “descobrimos que para se garantir o futuro da Amazônia era necessário criar a figura da reserva extrativista como forma de preservar a Amazônia, mas como forma econômica, como proposta econômica ao mesmo tempo” (GRZYBOWSKI, 1989, p. 24).

Vê-se, assim, que já estava presente nas ideias de Chico a noção de que a preservação da floresta deveria ocorrer concomitante à resolução do problema da posse e renda dos seringueiros. Esta ideia nuclear, ainda hoje está presente na concepção das reservas, constituindo-a, por assim dizer, em um projeto de reforma agrária amazônica⁶.

No documento de diretrizes das Resex (CNS, 1993) a especificidade da proposta é atribuída ao seu conteúdo de reforma agrária e de desenvolvimento sustentável. Dessa forma, este modelo não só poderia se expandir por áreas específicas da Amazônia mas, sobretudo, e ainda segundo o documento, deveria se constituir em alternativa ao modelo de desenvolvimento predatório fundamentado na grande propriedade, que comandou a expansão da fronteira agrícola na região.

A SITUAÇÃO DAS RESEX:

A Tabela 1 apresenta a quantidade de Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável divididos no território brasileiro por biomas. Observa-se que o bioma amazônico, sendo o mais extenso territorialmente, possui a maior quantidade de reservas extrativistas. Vale destacar que essa quantidade é mais que o dobro que os

⁶ Como referido, no início o movimento dos seringueiros era restrito à luta pela terra. A questão ambiental foi incorporada, principalmente, a partir do momento em que o ambientalista Adrian Cowell, que filmava um documentário sobre as queimadas na Amazônia em 1986, descobriu em Chico um aliado do movimento ecológico. Outra figura importante neste processo, foi a antropóloga Mary Allegretti, que junto com outros ambientalistas convidaram alguns membros da ONU a visitar Xapuri no início de 1987 (NAKASHIMA, 1992).

demais biomas classificados em outros – cerrado, caatinga, mata atlântica e marinho costeiro

Dessa forma, percebe-se o importante impacto que a Amazônia apresenta para a questão da preservação ambiental. Por ser o bioma que mais apresenta reservas, bem como a que possui maior extensão territorial, a responsabilidade por políticas fundiárias e ambientais adequadas para essa região é ainda maior.

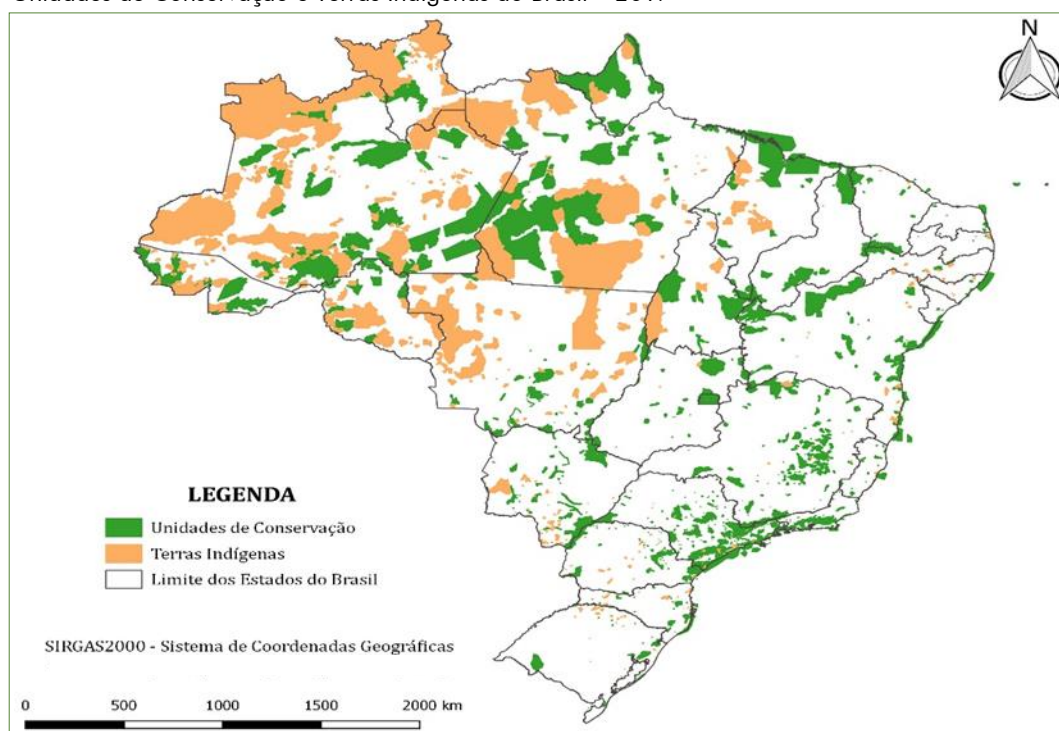
Tabela 1
Reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável por bioma

	Amazônia		Outros	
	Nº de UC	Área (ha)	Nº de UC	Área (ha)
Reserva Extrativista	45	11.984.524,94	17	492.218,80
Reserva Des. Sustentável	1	64.442,18	1	38.177,27
Totais	46	12.048.967,12	18	530.396,07

Fonte: ICMBio (2017).

Para se ter uma noção ainda maior da dimensão da quantidade de Unidades de Conservação espalhadas pelo território brasileiro, a Figura 4 mostra de forma mais ampla esse mapa e confirma os dados do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). O mapa do território do Brasil mostra a concentração dessas unidades, principalmente, na região da Amazônia Legal.

Figura 4
Unidades de Conservação e Terras Indígenas do Brasil – 2017



Fonte: IBGE (2015), MMA (2016), Incria (2016). Elaboração: Alisson Munaretti (2017).

Em particular ao Estado do Acre, de acordo com os dados do Zoneamento Econômico e Ecológico (ZEE), atualmente existem no território acreano cinco Reservas Extrativistas (Resexs). Entre elas destacam-se as Resex Alto Juruá, por ser a primeira criada e a Resex Chico Mendes, criada em seguida e considerada a maior em extensão territorial, abrangendo sete municípios acreanos, incluindo a área da capital Rio Branco.

Tabela 2
Reservas Extrativistas (Resex) do Estado do Acre

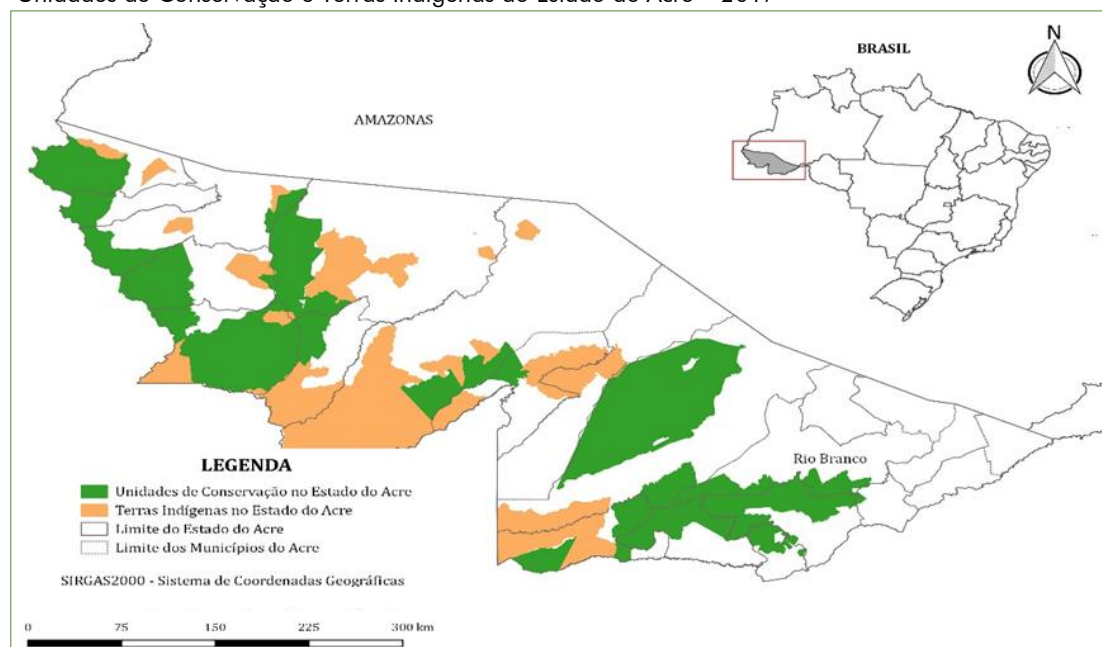
Nome	Área (ha)	Criação	Município Sede
Resex Cazumbá-Iracema	750.795,00	2002	Sena Madureira
Resex Alto Juruá	506.186,00	1990	Marechal Thaumaturgo
Resex Riozinho da Liberdade	325.602,00	2005	Tarauacá
Resex Alto Tarauacá	151.199,00	2000	Tarauacá e Jordão
Resex Chico Mendes	970.570,00	1990	Sena Madureira, Rio Branco, Capixaba, Xapuri, Brasiléia, Epitaciolândia e Assis Brasil

Fonte: Acre (2010).

Um dos pontos relevantes da proposta das Resex, como já enfatizado, é a dimensão ambiental. A partir disso pode-se observá-las como uma forma de política ambiental do ponto de vista da preservação ambiental.

Na Figura 5, apresenta-se as áreas das Unidades de Conservação no Estado do Acre, a qual abrange onze municípios do estado do Acre, ou seja, metade dos municípios acreanos.

Figura 5
Unidades de Conservação e Terras Indígenas do Estado do Acre – 2017



Fonte: IBGE (2015), MMA (2016), Inca (2016). Elaboração: Alisson Munaretti (2017).

A Tabela 4 mostra a participação das principais atividades econômicas no âmbito da Resex na composição da renda bruta dos moradores. Vê-se que o item criações e agricultura tiveram uma variação negativa, evidenciando a importância crescente da atividade extrativismo. Esta atividade teve um crescimento no período

analisado em grande medida favorecido pela lei estadual dos incentivos à produção da borracha e pelo acréscimo da comercialização da castanha certificada e da madeira.

Tabela 3

Desmatamento na Resex Chico Mendes e nas demais Resex acreanas, em hectares, entre os anos 1997-2015

Ano	Resex Chico Mendes (ha)	%	Resex acreanas (ha)	%
Até 1997	19.434	2,09%	32.038	1,19%
2000	5.733	0,62%	11.679	0,43%
2001	2.766	0,30%	3.772	0,14%
2002	926	0,10%	2.779	0,10%
2003	3.853	0,41%	6.024	0,22%
2004	4.192	0,45%	5.110	0,19%
2005	4.073	0,44%	5.561	0,21%
2006	531	0,06%	766	0,03%
2007	197	0,02%	558	0,02%
2008	1.166	0,13%	2.525	0,09%
2009	378	0,04%	525	0,02%
2010	641	0,07%	3.399	0,13%
2011	1.216	0,13%	2.624	0,10%
2012	1.275	0,14%	2.069	0,08%
2013	1.079	0,12%	1.490	0,06%
2014	2.237	0,24%	3.232	0,12%
2015	1.593	0,17%	1.677	0,06%
Total desmatado	51.290	5,51%	85.826	3,18%
Floresta	908.781	97,56%	2.648.030	98,06%
Área total	931.540	100%	2.700.310	100%

Fonte: Inpe/Prodes (2017). Elaborado pelos autores.

Tabela 4

Participação dos produtos na composição da Renda Bruta, (1996/1997 a 2005/2006)

Descrição	Renda Bruta (%)		
	1996/1997	2005/2006	Varição
<i>Agricultura</i>	34,1	24,7	-27,5
Macaxeira	10,3	10,6	2,4
Arroz	7,3	7,3	-0,4
Feijão	6,8	1,8	-73,7
Melancia	6,6	1	-85,4
Milho	1,9	1	-45
Outros	1,2	3,1	150,1
<i>Criações</i>	37,3	30,2	-19,1
Criação de bois/leite/queijo	11,1	17,5	57,1
Criação de porcos	11	6	-45,3
Criação de aves/ovos	12	5,2	-56,5
Criação de ovelhas	1,8	0,8	-55,8
Outros	1,4	0,7	-52
<i>Extrativismo</i>	28,6	45,1	57,7
Castanha	15,2	27,1	78,2
Borracha	13,4	9,5	-29,1
Castanha certificada	-	4,3	-
Madeira	-	4,2	-
Total	100	100	-

Fonte: ASPF (2017).

A Tabela 5 apresenta o desempenho econômico da produção na Resex Chico Mendes. A pesquisa evidenciou que no período de 1996/1997 o valor da Renda Bruta (RB) com a produção foi de R\$ 510,55 passando para R\$ 662,67 em 2005/2006. Neste período, houve uma variação positiva de 29,79%. A Renda Líquida (RL) teve uma variação positiva em 40,84%. Esta vantagem apresentada no último período ocorreu principalmente pelo aumento de representatividade dos produtos extrativistas na composição da renda familiar, principal fonte de produção no interior da Resex, o qual utiliza baixo nível tecnológico em sua exploração. Tal desempenho também incidiu sobre os resultados apresentados na Margem Bruta Familiar (MBF), a qual apresentou uma variação positiva em 33,85%, o que tornou possível o aumento no potencial de consumo da família. Entretanto, mesmo com esta elevação na renda com a produção, observou-se que esses indicadores apresentam valores medianos inferiores ao salário mínimo vigente (R\$ 880,00).

Assim, na busca por rendimentos extras ao processo produtivo, as famílias extrativistas recorrem ao assalariamento fora da unidade produtiva e, principalmente, aos benefícios governamentais concedidos em forma de transferências de rendas, como o Programa Bolsa Família e as aposentadorias. De acordo com a Tabela 4, a Renda Bruta Total expressa bem o papel das rendas extras atuais, em particular os benefícios governamentais, uma vez que no período de 2005/2006 o valor recebido pelas famílias, somando a renda bruta com as extras, praticamente iguala ao valor do salário mínimo mensal vigente, o que garante maior acesso à satisfação das necessidades da família no mercado.

Tabela 5
Desempenho Econômico na Resex Chico Mendes (1996/1997 – 2005/2006)

Indicadores Econômicos	Unidade	1996/1997	2005/2006	Variação (%)
Renda Bruta	R\$/mês	510,55	662,67	29,79
Renda Líquida	R\$/mês	358,98	505,57	40,84
Margem Bruta Familiar	R\$/mês	454,32	608,14	33,86
Renda Bruta Total	R\$/mês	468,43	835,00	78,25
Linha de Dependência do Mercado	R\$/mês	460,69	1.450,84	214,93
Autoconsumo	R\$/mês	1.554,19	714,83	-54,01
Nível de Vida	R\$/mês	2.034,30	1.449,51	-28,75
Índice de Eficiência Econômica	und.	1,36	0,7	-48,53

Obs: Resultados medianos por Unidade de Produção Familiar (UPF). Atualização monetária até dezembro de 2016 (INPC/IBGE).

Fonte: Projeto ASPF (2017).

CONCLUSÕES

O crescimento da consciência ambiental aliado à crescente importância da regularização fundiária nas últimas décadas evidencia a importância dos estudos e pesquisas sobre as diversas experiências cujo núcleo central é a preservação da floresta amazônica.

Neste contexto, ganha relevo a elaboração e implementação da Política Ambiental resultante da experiência dos seringueiros do Acre na construção das Reservas Extrativistas, especialmente pela crescente importância das experiências na regularização fundiária. A experiência Resex, longe de um modelo ideal ou projeto acabado mostra lições importantes, tanto para a política ambiental brasileira em geral, como para a

Governança Fundiária que visam garantir a posse da terra para os trabalhadores rurais e com isso contribuir para estancar o processo de desmatamento na Amazônia.

O êxito das Resex, em grande medida, é resultado da participação efetiva das pessoas diretamente interessadas na preservação da floresta amazônica. A organização social mostrou-se eficaz e, mais do que isso mudou o paradigma das políticas existentes todos eles baseados na concepção naturalista de ocupação dos espaços sem a presença humana.

No Acre, o fato de que a ocupação do espaço territorial desde seu início basear-se exclusivamente na extração gumífera vai definir uma peculiar estrutura fundiária que irá, no futuro desaguar e terá implicações definitivas na luta pela terra, especialmente após a “Operação Amazônia”, cuja estrutura conceitual nuclear define a pecuária como uma atividade capaz de gerar renda e emprego na modernização da região.

O extrativismo, responsável inicial pelo processo de ocupação das terras acreanas, foi em grande medida o definidor das características fundamentais que marca o processo histórico da formação da sociedade Acreana. Na verdade, a primeira característica marcante desse processo – a organização produtiva conhecida como seringal-, é a forma específica de propriedade da terra por parte dos produtores, de modo que eles não têm o benefício da produção nem tampouco detém o controle da propriedade da terra.

A atividade extrativista da Amazônia e a pressão do Movimento Verde resultou na mobilização de amplos setores da sociedade, contribuindo para legitimar a Resex como proposta viável no contexto da regularização fundiária e acesso à terra. É importante considerar, também, o grande impacto produzido na Amazônia, resultante da forte mobilização interna e canalização das preocupações ambientais da comunidade internacional, que resultou na mudança da política ambiental brasileira e, acima de tudo, na redefinição das políticas de ocupação das terras da Amazônia.

Para o conjunto dos extrativistas a criação das Resex, implicou mudanças significativas na medida em que garante a posse da terra. Isto além de proporcionar a segurança natural, permite o acesso ao financiamento, que, por sua vez, resulta, em muitos casos, em incentivo à diversificação da produção, expansão da renda e melhoria das condições de vida da população.

Apesar dessas mudanças alguns problemas ainda persistem. Um deles é a dificuldade no fornecimento e suprimentos de alimentos e a comercialização de produtos. Além disso, verificou-se a existência de um problema que é representado por diferenciais de renda dentro da reserva. Em alguns lugares de difícil acesso algumas famílias ainda vivem apenas de extração da borracha. Para eles, a criação da Resex, ainda que garanta a posse da terra, não representou grandes mudanças, em termos de qualidade de vida.

Dito de outra forma, as antigas relações existentes nas plantações de borracha ainda persistem ou mesmo são restaurados, sob a forma de pobreza e miséria. Assim, a garantia da terra, o não pagamento de impostos e a política de compra e venda exclusiva na sala de reuniões, não parece ter sido focado substancialmente na vida dos seringueiros, o que nos permite afirmar que, embora importante, a regularização de terras não é suficiente para modificar o atual quadro de pobreza existente.

Além disso, O fato do extrativismo ainda hoje constituir-se predominantemente da atividade de extração da borracha mostra a fragilidade e dificuldades por que passa a viabilização das Resex. Por outro lado, a pecuária ganha espaços consideráveis como melhor opção econômica para a pequena produção, o que traz consigo o perigo da ampliação do desmatamento e, com isso, a descaracterização das Resex. Um recente estudo desenvolvido pelo Imazon denominado “Unidades de Conservação mais desmatadas da Amazônia Legal (2012-2015)” alerta para os perigos da ampliação das taxas de desmatamentos exatamente nas Unidades de Conservação. Estas, criadas como estratégia para preservar o meio ambiente vem aumentando suas taxas de desmatamento desde 2012.

O caminho parece ser longo e exige uma efetiva participação do Estado em definir políticas que impliquem melhorias de vida das populações extrativistas ao mesmo tempo em que amplia a produção de alimentos, combate o desemprego e preserva a Floresta Amazônica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACRE. Governo do Estado do Acre. *Zoneamento ecológico-econômico do Estado do Acre*. Fase II (Escala 1:250.000): Documento Síntese. 2. ed. Rio Branco: SEMA, 2010. 356p.

ALLEGRETTI, Mary H. Reservas extrativistas: parâmetros para uma Política de Desenvolvimento Sustentável na Amazônia. In: ARNT, Ricardo (Ed.). *O destino da Floresta: reservas extrativistas e desenvolvimento sustentável na Amazônia*. Curitiba: Relume-Dumará, 1994. (Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais).

ARAÚJO, Elis et al. *Unidades de conservação mais desmatadas da Amazônia legal (2012-2015)*. Belém, Pará: Imazon, 2017.

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial – 1992: desenvolvimento e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1992.

CAVALCANTI, Francisco Carlos da S. *O processo de ocupação recente das terras do Acre, Pará*. Dissertação (Mestrado)–Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/NAEA-UFPA, 1983.

CAVALCANTI, Francisco Carlos da S. *A política ambiental na Amazônia: um estudo sobre as reservas extrativistas*. Tese (Doutorado)–Instituto de Economia/Unicamp, Campinas, 2002.

CONSELHO NACIONAL DOS SERINGUEIROS – CNS. *Diretrizes para um Programa de Reservas Extrativistas na Amazônia*. Rio Branco: Poronga, 1993.

DEININGER, K. *Land policies for growth and poverty reduction*. Washington: World Bank and Oxford University Press, 2003.

DIEGUES, Antonio Carlos (2001). *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec/NUPAUB-Usp, 2000.

MORSELLO, Carla. *Áreas protegidas públicas e privadas: seleção e manejo*. São Paulo: Anablume/Fapesp, 2001.

NOVAES, Regina Reyes. Continuidades e rupturas no sindicalismo rural. In: BOITO, Armando et al. *O Sindicalismo brasileiro nos anos 80*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

REYDON, B. P; CAVALCANTI, F. C. S. *As reservas extrativistas como mecanismo de regulação fundiária e de desenvolvimento sustentável local*. 2002. Mimeo.

SOUZA, Elyson Ferreira de. *Os problemas fundiários do Acre: um estudo para uma melhor governança de terras*. Tese (Doutorado)–Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2016.

SOTO, H. *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books, 2000.

ICMbio/Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Departamento de Áreas Protegidas. Brasília: MMA, 2007 124p. (Serie Áreas Protegidas de Brasil).

O PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DESTINADO ÀS FORÇAS ARMADAS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A SOBERANIA NACIONAL

Flora Regina Camargos Pereira ¹
João Primo Minari Júnior ²
Leonardo Aragão Craveiro ³

Resumo

O presente trabalho se propõe a demonstrar a importância dos imóveis destinados às Forças Armadas, especialmente ao Exército Brasileiro, no cumprimento da missão que lhes é legada pela Constituição Federal de 1988. Para tanto, buscar-se-á inicialmente esquadriñar os conceitos de soberania nacional, de defesa nacional e de segurança nacional, a fim de demonstrar como as Forças Armadas contribuem para a soberania nacional. Na sequência, será explicitado em que medida o patrimônio imóvel destinado às Forças Armadas, com ênfase no Exército Brasileiro, pode ser tido como instrumento de viabilização da defesa nacional, com reflexos positivos na defesa da soberania brasileira. Será explicitada a natureza especial dos bens jurisdicionados às Forças Armadas, vocacionados aos interesses militares, e suas formas de uso. Apresentados os conceitos-chave supracitados, será efetuada a ligação entre eles no intuito de demonstrar a importância sem par dos imóveis destinados ao atendimento dos interesses das Forças Armadas na proteção da soberania Brasileira.

Palavras chave: Bens Imóveis Públicos. Soberania Nacional. Forças Armadas.

INTRODUÇÃO

A missão constitucionalmente prevista para as Forças Armadas, traçada pelo art. 142⁴ evidencia sua importância para a garantia da Soberania Nacional, na medida em que se encarregam da defesa da pátria.

Para bem cumprir suas missões as Forças Armadas necessitam de meios materiais. É nesse contexto que entram os bens imóveis destinados a finalidades militares. O presente trabalho pretende demonstrar como os bens imóveis jurisdicionados às Forças Armadas atendem às necessidades da defesa e da segurança nacionais.

Para que se perceba a importância desses imóveis para a soberania nacional, se fazem necessários esclarecimentos sobre a natureza dos bens imóveis destinados à

1 Assessora Jurídica da Diretoria de Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente do Exército Brasileiro / Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público. Contato: floracamargos@yahoo.com.br.

2 Assessor Jurídico da Diretoria de Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente do Exército Brasileiro / Especialista em Direito Imobiliário. Contato:

3 Assessor Jurídico da Diretoria de Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente do Exército Brasileiro / Especialista em Direito Imobiliário. Contato:

4 Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (...)

guarda da defesa e segurança nacionais⁵ entre os quais estão os terrenos destinados às Forças Armadas, em especial ao Exército Brasileiro.

Os bens imóveis destinados a atender às demandas militares, ao desempenharem seu desiderato de defesa nacional estarão, ao fim e ao cabo, contribuindo para a soberania nacional, fundamento primeiro da República Federativa do Brasil consoante expressamente consta da Constituição de 1988⁶. Partindo dessa premissa, é recomendável, num primeiro momento, delinear-se o que vem a ser a soberania nacional, para em seguida averiguar-se como ela se relaciona com a segurança e defesa nacionais. Num terceiro tempo, verificar-se-á como as Forças Armadas são elementos-chaves nesse processo e, por fim, qual o papel dos imóveis a elas jurisdictionados nesse mister de proteção da soberania nacional. Com isso será possível vislumbrar-se a relação entre os bens imóveis militares e a função social a ser atendida por eles.

SOBERANIA NACIONAL

Inicialmente, é importante esclarecer que não existe Estado sem soberania. Segundo leciona Bercovic (2006, p. 92):

Só a soberania permite explicar a qualidade do Estado moderno de constituir, dentro do seu território, a unidade decisória universal. Essa capacidade é potencial, não necessariamente real. Mas, a unidade de decisão territorial é, em essência, uma unidade dialética da pluralidade dos atos sociais ocorridos dentro do território estatal, ou, em outras palavras, é a expressão das relações sociais de poder.

No ordenamento jurídico brasileiro, a soberania é considerada princípio fundamental, fundamento da República Federativa do Brasil. Segundo Galaad Oliveira (2004, p. 61), “A soberania constitui um princípio recorrente em qualquer análise e interpretação de nossa constituição, pois, sobre ele se erige o Estado democrático”.

Segundo Maluf (2006, p. 29). A soberania pode ser conceituada como uma autoridade superior que não se limita por qualquer outro poder.

O mesmo autor revela que o conceito de soberania é variável no tempo e no espaço e esclarece:

No Estado grego antigo, como se nota na obra de Aristóteles, fala-se em autarquia, significando um poder moral e econômico, de auto-suficiência do Estado. Já entre os romanos, o poder de imperium era um poder político transcendente que se refletia na majestade imperial incontestável. Nas monarquias medievais era o poder de suserania de fundamento carismático e intocável. No absolutismo monárquico, que teve seu clímax em Luiz XIV, a soberania passou a ser poder pessoal exclusivo dos monarcas, sob a crença

5 Apesar de não haver no presente trabalho maiores aprofundamentos a respeito dos terrenos de marinha e da faixa de fronteira, reconhece-se a importância desses e de outros imóveis alheios à administração das Forças Armadas para a consecução da segurança e defesa nacionais. Contudo, dado ao escopo específico aqui proposto, optou-se por focar somente nos bens jurisdictionados às Forças Armadas.

6 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; [...]

generalizada da origem divina do poder de Estado. Finalmente, no Estado Moderno, a partir da Revolução Francesa, firmou-se o conceito de poder político e jurídico emanado da vontade geral da nação.

Resta claro que a soberania terá seu significado umbilicalmente ligado ao momento histórico em que é invocada.

O autor francês Jean Bodin trabalhou a teoria da soberania absoluta do rei na primeira obra teórica a desenvolver o conceito de soberania, *Os seis livros da República*. No contexto da França do século XVI, Bodin (2011) afirma que a soberania é um poder absoluto e perpétuo, que não pode ser limitado nem em poder, nem pelo cargo, nem pelo tempo, atribuído ao rei.

A teoria da soberania nacional aparece quase dois séculos após as ideias de Bodin, na obra *O contrato social* de Rousseau, importante expoente da Escola Clássica Francesa, o qual transfere a titularidade da soberania do governante para o povo. Sustenta que a soberania tem como características principais a unidade, a indivisibilidade, a imprescritibilidade e a inalienabilidade. Nessa teoria, extremamente nacionalista, a soberania tem sua origem estrita na população nacional. Sobre essa teoria, Dallari (2014, p. 85) esclarece que:

No combate da burguesia contra a monarquia absoluta, que teve seu ponto alto na Revolução Francesa, a ideia da soberania popular iria exercer grande influência, caminhando no sentido de soberania nacional, concebendo-se a nação como o próprio povo numa ordem.

Consoante a lição de Maluf (2006), a teoria da soberania do Estado provem das escolas alemã e austríaca, e tem com ícones Kelsen e Jellinek. Esses autores, norteados pela teoria da personalidade jurídica do Estado, desenvolvida na Alemanha, sustentam que a soberania pertence ao Estado, é um direito dele, e possui natureza estritamente jurídica, sem limitação de qualquer espécie, nem mesmo do direito natural. De acordo com Maluf (2006, p. 35), apesar de seus méritos, essa teoria apresenta um caráter totalitário e absolutista e foi utilizada para justificar os Estados nazista e fascista.

Note-se que é imprescindível que se entreveja a necessidade de adaptação do conceito de soberania aos tempos atuais, de um mundo permeado pela necessidade de reconhecimento de direitos humanos de forma universal⁷, pela criação de organizações supranacionais, pela necessidade de assinatura de tratados internacionais entre os Estados para a garantia da paz mundial, pela globalização⁸ crescente, entre outros fatores.

Nessa seara de soberania e relações entre Estados, Zippelius (2016, p. 128) afirma que sob o foco do direito internacional a soberania seria, sobretudo, a

7 Essa necessidade de universalização de direitos humanos surge no período pós-Segunda Guerra Mundial no intuito de evitar que as atrocidades vistas durante o citado conflito se repetissem. Para que não se perca o foco do presente estudo não se tecem comentários mais detalhados sobre esse ponto. Para maior aprofundamento, sugere-se a leitura de Piovesan (2014).

8 Reconhecendo a possibilidade de compreensão multissemântica do termo, clarifica-se que aqui ele é entendido na perspectiva de Santos (2004), para quem globalização é "o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival".

independência perante outros Estados, o que equivaleria a dizer que em um Estado soberano nenhum outro poderia exercer competências jurídicas autônomas.

Pessoa (1971, p. 73) já demonstrava a importância das relações entre os Estados para a garantia da soberania:

Precisamente, as normas do direito internacional é que asseguram à Soberania a sua inteireza e a flexibilidade nos movimentos dentro de uma ampla coordenação de interesses em benefício da ordem mundial. A ideia de uma Soberania granítica é incompatível com a vida das Nações: ou melhor, com a vida das relações que entre elas existe.

Bonavides (2014, p. 143) aponta que a necessidade de se criar uma ordem internacional, que viria a ter primazia sobre as ordens nacionais, é um motivo que concorre fortemente para abater a soberania.

Um exemplo emblemático dessa nova sistemática, que demanda adaptações do conceito de soberania, é o advento da União Europeia. Nesses novos tempos poderia se divisar uma provável relativização da soberania. Contudo, não há o abandono de suas bases conceituais.

Apesar do apelo de entes internacionais para a efetivação de uma universalização dos direitos humanos, com a formalização de compromissos internacionais, ou da formação de entes supranacionais, como a União Europeia, os Estados ainda preservam a preocupação em garantir sua soberania.

Mesmo numa experiência de supranacionalidade como a proposta da União Europeia, ainda é possível a identificação clara de que os Estados mantêm sua soberania, notadamente no que tange à identidade nacional.

Sobre a soberania na União Europeia, Santiago (2015, p. 98) traz elucidativa constatação:

Em que pese já se tenha levantado a possibilidade de a União Europeia criar novas competências para si (kompetenz-kompetenz), hoje predomina o entendimento de que a União desempenha apenas as atribuições previstas em tratado, restando a soberania, em sua integralidade, no domínio do Estado-membro.[...]

Nesse sentido, o núcleo jurídico conceitual de soberania defendido pelos Estados-membros permanece formalmente inalterado: “continua a ser o poder incondicionado de decidir em última instância sobre tudo que diga respeito aos interesses fundamentais de uma comunidade” (LEWANDOWSKI, 2004, p. 295), ainda que não haja perfeita correspondência na realidade, dado o grau de ingerência política, econômica e social que a integração global ou regional com outros Estados exerce.

○ que se pode extrair das reflexões sobre o tema é que a soberania ainda guarda importante papel nos Estados contemporâneos e é bastante valorizada por eles, aí se inclui o Brasil.

Ao se considerar as teorias que tratam do assunto, não é difícil perceber que todas trazem a ligação da soberania com a ideia de poder. Segundo Dallari (2014, p. 86) o que diferenciaria as concepções seria a evolução de um conceito eminentemente político até um conceito jurídico. Para o autor o conceito político de soberania pode se

resumir em “poder incontestável de querer coercitivamente e de fixar as consequências” e que nesse viés “o poder não se preocupa em ser legítimo ou jurídico, importando apenas que seja absoluto”. Já uma concepção de soberania jurídica a conceitua como “o poder de decidir em última instância sobre a atributividade das normas” e completa “a soberania é poder jurídico utilizado para fins jurídicos”.

Dallari (2014, p. 87) ainda cita uma corrente, culturalista, segundo a qual a soberania não pode ser tida como puramente jurídica, nem como puramente política já que os fenômenos do Estado são ao mesmo tempo sociais, políticos e jurídicos. Adepto dessa terceira linha de pensamento, Reale (1960, p. 127) conceitua soberania como “o poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência”.

No mesmo sentido, e no contexto da segurança nacional, Pessoa (1971, p. 205) já conceituava a soberania como o poder político-jurídico exercido em diversas áreas, dentre as quais se inclui em destaque o solo do território estatal propriamente dito e compreende a dominação sobre pessoas e coisas compreendidas nesse dado território. Assim, afirmar a soberania de um Estado significa que, em seus limites territoriais, tal poder é superior a qualquer outro. Fora dos limites territoriais, a soberania significa independência em relação a outros Estados e admite que haja outros com poder soberano, porém nenhum que lhe seja superior.

Dallari (2014, p. 90) afirma que “é óbvio que a afirmação da soberania, no sentido de independência, se apoia no poder de fato que tenha o Estado de fazer prevalecer sua vontade dentro de seus limites jurisdicionais”. Nessa seara, Maluf (2006, p. 37) complementa que a soberania é a

racionalização do poder supremo na ordem temporal, armado de força coativa irreduzível, autoridade, unidade e rapidez de ação, para fazer face, de imediato, aos impactos e arremetidas das forças dissolventes que tentem subverter a paz e a segurança da vida social.

Desse modo, a soberania se presta a garantir a própria existência independente do Estado tanto internamente, como em relação aos demais Estados igualmente soberanos.

Segundo Pessoa (1971, p. 75) “a soberania não se miniaturiza nem se limita: o que ela pode ter são avanços e recuos. Ela permanece latente no Espaço Geográfico Estatal” e segue afirmando que (p. 76):

A soberania é a parte nobre da construção estatal. É a mente dessa instituição, que atua em nome do Poder Nacional. Sua densidade psicológica é incalculável. Nela se abriga o orgulho popular, o sentimento de posse e domínio de todo um patrimônio. As questões cruciais são chamadas questões de Soberania.

Nessa senda, cresce de importância a soberania territorial, a qual pode ser vista como exercício do poder em um determinado território delimitado por fronteiras naturais ou geográficas (PESSOA, 1971, p.105). A compreensão de soberania territorial se entrelaça com a ideia de integridade territorial.

Cumprido destacar que a existência e conservação do Estado implicam necessariamente na existência e conservação de seus elementos constitutivos (povo,

território e soberania). Sampaio Dória apud Maluf (2006, p. 27) entende que o Estado se constitui de povo, território e soberania. Porém, há que se frisar a falta de consenso doutrinário quanto ao número e quais sejam os elementos constitutivos do Estado. Existem diversas teorias sobre o assunto. Entretanto, em praticamente todas as linhas de pensamento, independente do nome que atribuem, é possível sem muito esforço identificar um elemento humano (povo), um elemento físico (território) e um elemento subjetivo (soberania)⁹.

Nas palavras de Maluf (2006, p. 23) para que seja atribuída a condição de Estado a uma dada organização sócio-política é necessária a existência concomitante e conjugada dos três elementos: “população homogênea, território certo e inalienável e governo independente”. A falta ou desfiguração de qualquer dos elementos solapa a qualidade de Estado. Maluf (2006, p. 27) entende que o terceiro elemento do Estado é o governo, mas esse é tido como delegação da soberania nacional. Citando a escola francesa, o autor afirma que o governo é a própria soberania em ação. Assim, reconhece que a soberania está inserta nos elementos do Estado de modo indissociável.

Um poder soberano tutela os outros dois elementos. Em relação ao elemento povo, a soberania atua na medida em que protege o Estado e com isso garante a sua população direitos fundamentais. No que tange ao território, a soberania age com maior ênfase, pois é ela o sustentáculo que mantém a integridade nacional.

Corroborando a importância da Soberania, Pessoa (1971) afirma a existência e a relevância dos direitos fundamentais dos Estados numa dada comunidade internacional¹⁰. Tais direitos fundamentais dos Estados seriam consequência natural de sua existência, isto é, sem eles o Estado sequer existiria. Nas palavras do mesmo autor (1971, p. 199) a soberania é um dos direitos do Estado e dele direitos secundários são extraídos, dentre os quais cita-se o direito à integridade nacional, ao emprego da força e à integridade territorial¹¹.

Há celeuma na doutrina especializada sobre quais seriam esses direitos fundamentais dos Estados¹². Apesar disso, qualquer corrente que se adote leva, de forma

9 Para alguns autores os três elementos constitutivos do Estado são povo, território e governo. Rezek (2014, 269) é um deles, o autor afirma que a soberania não seria elemento constitutivo do Estado, segundo ele a soberania é atributo da ordem jurídica, ou do terceiro elemento, o governo.

10 Comunidade internacional é aqui entendida como uma comunidade política formada por Estados ou nações reguladas pelo direito das gentes (PESSOA, 1971, p. 173).

11 Pessoa (1971) ainda faz menção aos direitos à igualdade, à liberdade e à jurisdição como derivados secundariamente da soberania.

12 Apesar de antiga, ainda se mostra profícua a lição de Pessoa (1971, p. 180) quando compila as principais visões sobre o tema: “Assim, não há unanimidade na fixação do número desses direitos, na denominação deles e mesmo dúvidas se assinalam no que diz respeito ao conteúdo e alcance que possam identificar.

- Destarte, G. F. de Martens chama de fundamentais os direitos à independência, à igualdade e ao comércio internacional.

- Antoine Pilet (1858-1926) apresentou uma relação de cinco direitos fundamentais por ele considerados como existentes no fundo de todas as doutrinas: o de conservação, o de independência, o de igualdade, o do comércio internacional e o do respeito.

- Gilbert-Charles Gidel refere que os direitos fundamentais são geralmente limitados a cinco: conservação, independência, igualdade, respeito e comércio internacional.

- Paul Fauchille (1858-1926) admitia, antes de tudo, um só direito primordial ou fundamental, que era o direito à existência, donde brotavam o direito de conservação e o direito de liberdade. Do direito

direta ou não, ao direito da Soberania Nacional e com ele à integridade territorial. A garantia desse direito fundamental dar-se-á, na prática, por meio da defesa e segurança nacionais, as quais assegurarão que o Estado tenha condições de garantir sua soberania e de repelir eventual ataque externo que a afete, seja de que tipo for.

Frisa-se nesse ponto que, a despeito da existência de tratados internacionais sobre o assunto, como a Convenção sobre direitos e deveres dos Estados, assinada em Montevideu, Uruguai, em 26-12-1933, aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo n. 18, de 28-8-1936 e promulgada pelo Decreto n. 1.570, de 13-4-1937 e Cartada Organização dos Estados Americanos (A-41), Decreto Legislativo n. 64, de 1949, não se dispensa a necessidade de estratégias de defesa e formas que garantam a soberania nacional incluindo técnicas de dissuasão de agressões, tarefas normalmente atreladas às Forças Armadas.

Para Vizentini (2001, p. 55) a política brasileira referente à soberania toma o território como valor permanente e a ele atrela sua segurança e independência. Em razão disso, "o núcleo central do interesse nacional pôde ser pautado pela integridade de seu território, que foi demarcado definitivamente no início do século XX".

A integridade nacional vai além da integridade territorial. Segundo Pontes de Miranda apud Pessoa (1971, p. 207) a integridade nacional deve ser

o todo, a identidade do corpo nacional, em todas as suas dimensões, quer geográficas, quer especificamente sociais. Um Estado não é só o território e a coluna atmosférica que corresponde a esse; é a sua figura em todo o espaço social. [...] Tudo que envolve a nação, nos seus elementos componentes, é objeto da proteção oferecida pelo direito à integridade nacional.

Desse modo, a manutenção da soberania encontra-se intimamente ligada à proteção do território nacional e destarte dela podem-se derivar os conceitos de defesa nacional e de segurança nacional, consoante se confirma a seguir.

DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA NACIONAL

Clarificada a importância sem par da soberania não só para a formação, mas também para a manutenção de um Estado, resta agora esmiuçar as formas que a

de conservação, por sua vez, o direito de perfectibilidade, o direito de defesa e o direito de segurança. Do direito à liberdade, deduziam-se o direito à soberania e o de independência. Enfim, da soberania decorrem os direitos de domínio, de respeito mútuo, de legação, de tratado, de guerra e do livre comércio. Fauchille ainda menciona as listas de direitos fundamentais organizadas por Heffter, Fiore, Neuman, Pradier-Fodéré, Travers-Twiss e Kluber.

- Alejandro Alvarez, por sua vez, proclama quatro: independência, soberania, liberdade e igualdade jurídica.
- Modernamente, Korowicz limita a três direitos fundamentais: a) o direito de conservação e do legítimo desenvolvimento; b) o direito ao comércio internacional; c) o direito de igualdade.
- Charles de Visscher aponta, entre os direitos fundamentais, o direito de conservação, o de independência, o de igualdade, o de respeito e o de comércio internacional.
- Von Shuschnigg menciona os direitos à existência, à preservação própria, à igualdade jurídica, independência, supremacia territorial (*of territorial supremacy*), honra e reputação e de intercâmbio.
- As relações dos direitos fundamentais dos Estados poderiam alongar-se à proporção que fossem divulgados aqui os nomes dos seus autores, antigos e modernos. Mas, os exemplos citados bastam para testemunhar a incerteza que existe a propósito da matéria".

garantam e protejam. Nessa seara vêm à tona os conceitos de defesa nacional e de segurança nacional que garantem, sobretudo, a soberania territorial.

A Lei n. 7170/83, lei de segurança nacional, deixa transparecer a inseparável relação entre a soberania e a segurança nacional, quando em seu artigo primeiro expõe os valores a serem protegidos pelo normativo em comento, o primeiro deles, em conjunto com a integridade territorial, é a soberania¹³. Desse modo, infere-se que a soberania decorre e se mantém por intermédio, preponderantemente, da segurança nacional.

Desta feita, cabe a busca de uma definição de segurança nacional. Para tanto, 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, é possível deduzir-se que a segurança poderia ser tida com a ausência de perigo ou sua minimização. Esse conceito pode ser aplicado tanto ao indivíduo quanto ao Estado. Quanto a esse 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 Defesa¹⁴ define a segurança como

a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais

O viés apresentado remete à segurança nacional¹⁵, 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 política¹⁶. O mesmo autor fala, também do direito da segurança nacional, o qual:

13 Lei n. 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Art. 1º – Esta Lei prevê os crimes que lesam ou expõem a perigo de lesão: I – a integridade territorial e a soberania nacional; II – o regime representativo e democrático, a Federação e o Estado de Direito; III – a pessoa dos chefes dos Poderes da União.

14 Originalmente chamada de Política de Defesa Nacional e prescrita pelo Decreto n. 5484/05, foi atualizada em 2012, quando passou a ser chamada Política Nacional de Defesa. Fonte: <http://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa>.

15 Apesar de não ser o escopo deste trabalho embrenhar-se no tema relativo aos pormenores e discussões da segurança nacional, posto que a riqueza do tema merece uma nova dissertação, vale salientar que a segurança nacional apresenta duas facetas: a segurança interna e a externa, as quais se influenciam reciprocamente. Ademais, o conceito de segurança nacional ainda envolve o que se chama segurança estática (manutenção dos objetivos já atingidos pelo Estado) e segurança dinâmica (busca a conquista de novos objetivos pelo Estado). Esses e outros detalhes sobre o tema podem ser encontrados na obra de Pessoa (1971).

16 Não se deve confundir segurança pública com segurança nacional. Segundo Pessoa (1971, p. 1119) “segurança pública é o estado antidelitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos

É o conjunto de normas jurídicas, codificadas ou não, que objetivamente visam a conferir ao Estado a manutenção da ordem sócio-político-jurídica, indispensável à salvaguarda dos valores e características nacionais, sob a cominação, se ocorrerem atos criminosos que ofendam ou ameacem ofendê-la.

Ao trabalhar o tema, Fragoso (1983, p. 62) ensina que o conceito prevalente no direito internacional liga a segurança nacional diretamente à soberania, à independência e à própria existência do Estado. E ainda elucida que esse conceito não deve se confundir com segurança do governo, da ordem política ou da social, que são coisas diversas.

Além de velar pela soberania nacional, a segurança nacional também é garantia para todos os outros direitos que porventura sejam previstos em um dado Estado. Isso significa que, na medida em que a segurança nacional assegura a soberania, são igualmente assegurados os direitos e liberdades existentes no âmbito do Estado soberano. A fim de promover a segurança nacional, surge o conceito de defesa nacional, que se liga umbilicalmente à ideia de segurança nacional.

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.

A já citada Política Nacional de Defesa define o termo defesa nacional como: “o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas”.

Discutidos os conceitos de segurança e defesa nacionais, passa-se a averiguar sua relação com as Forças Armadas. Nessa seara, devem considerados alguns comandos constitucionais como o art. 91¹⁷ que trata do Conselho de Defesa Nacional, órgão de

penais comuns e pela lei das contravenções”. Assim, os objetivos da segurança pública são mais restritos que os da segurança nacional. A garantia da segurança pública depende, sobretudo, de ações policiais preventivas e repressivas típicas, com destaque para proteção da vida e da propriedade. Diferente da segurança nacional que possui escopo mais amplo e considera defesa e prevenção contra possíveis ataques ao Estado em âmbito global.

17 Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos: I – o Vice-Presidente da República; II – o Presidente da Câmara dos Deputados; III – o Presidente do Senado Federal; IV – o Ministro da Justiça; V – o Ministro de Estado da Defesa; VI – o Ministro das Relações

consulta do Presidente da República sobre soberania nacional e defesa do Estado democrático, para o qual a constituição prevê como membros natos os Comandantes das Forças Armadas e o Ministro da Defesa. Isso denota que a finalidade das Forças Armadas, encabeçadas pelo Ministério da Defesa, é, em última análise, a defesa da Soberania.

Ratifica essa ideia o teor do art. 142¹⁸ da Constituição de 1988, o qual demonstra a importância da participação das Forças Armadas na manutenção da defesa e da segurança nacionais, sobretudo quando fala em defesa da pátria.

Enfatiza-se, mais uma vez, que sem soberania sequer haverá Estado para defesa dos direitos fundamentais do seu povo. E sem Estado, obviamente não haveria que se falar em direito à moradia, tampouco de função social da propriedade, quer pública quer privada. Assim, a soberania é essencial para a manutenção do Estado assegurador dos direitos e garantias fundamentais. Considerando que a soberania é garantida por meio da defesa e segurança nacionais, depreende-se a importância sem par da atuação das Forças Armadas.

A ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS

Definida a magnitude da soberania para o Estado, assim como sua estreita relação com a segurança e a defesa nacionais, é necessário demonstrar-se como os conceitos da segurança nacional e da defesa nacional, as quais perfazem o carro chefe da garantia de soberania, se operacionalizam na prática.

É nesse contexto que se insere a atuação indispensável das Forças Armadas na medida em que elas têm como escopo constitucionalmente definido a defesa de valores primordiais à própria existência do Estado Brasileiro. Tanto é assim que as citadas instituições militares gozaram de incontestado prestígio do poder constituinte originário. A Constituição de 1988 lhes dedicou não somente uma simples menção, mas um capítulo exclusivo para tratar de sua disciplina jurídica, o que demonstra o destaque constitucional e institucional delas para o Estado Brasileiro.

A relevância das Forças Armadas se insere no contexto da segurança nacional, e esta última requer uma política de defesa que possa assegurá-la. A Política Nacional de Defesa se presta exatamente a tal finalidade, na medida em que traça os rumos e maneiras que o assunto deve ser conduzido para garantir a independência e soberania do Brasil. Em outras palavras esquadrinha diretrizes, planeja e coordena ações em prol

Exteriores; VII – o Ministro do Planejamento. VIII – os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. § 1º Compete ao Conselho de Defesa Nacional: I – opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz, nos termos desta Constituição; II – opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal; III – propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo; IV – estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático. § 2º A lei regulará a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional.

18 Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. [...]

da defesa nacional. Já em sua introdução, o referido documento explicita seu objetivo nos seguintes termos:

A Política Nacional de Defesa (PND) é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa. Voltada essencialmente para ameaças externas, estabelece objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional.

Ao se observar os objetivos da Política Nacional de Defesa (PND) é possível perceber-se a intensa relação do tema com as Forças Armadas, as quais terão atuante papel na consecução de vários desses objetivos¹⁹. Essa relação é consolidada quando a PND afirma já em seus derradeiros itens que “Nos termos da Constituição, as Forças Armadas poderão ser empregadas pela União contra ameaças ao exercício da soberania do Estado e à indissolubilidade da unidade federativa”.

Somente isso já seria o bastante para se justificar a ligação entre as Forças Armadas, a soberania nacional, a segurança nacional e a defesa nacional. Contudo, considerando o sistema de defesa brasileiro, se faz indispensável à investigação de outros elementos e documentos que ratificam a ligação aqui visualizada.

Ainda sobre a Política Nacional de Defesa, destaca-se que o documento referido pressupõe que “a defesa do País é inseparável do seu desenvolvimento, fornecendo-lhe o indispensável escudo”. Considerada essa relação entre defesa e desenvolvimento, Costa (2004, p. 38) esclarece que a segurança “é parte integrante de um projeto de inserção do Brasil no mundo que, por sua vez, é parte relevante de um projeto nacional” e segue a afirmar que a fatia do projeto nacional que diz respeito à segurança e à defesa são “antes de tudo, questões de natureza estratégica” e conclui que “a metodologia clássica para a solução destas questões é submetê-las ao triângulo indissolúvel que correlaciona a política, a estratégia e o poder. A política nos coloca o que fazer, a estratégia, o como fazer e o poder, com que meios fazer²⁰.”

19 São objetivos insertos na Política Nacional de Defesa: “I – garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial; II – defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior; III – contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais; IV – contribuir para a estabilidade regional; V – contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais; VI – intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais; VII – manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional; VIII – conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País; IX – desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis; X – estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; XI – desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional.”

20 A fim de clarificar o alcance aqui pretendido para os termos, de múltipla semantização, “Poder” e “Política”, cita-se Bobbio (1998, p. 954) que afirma “O conceito de Política, entendida como forma de atividade ou de práxis humana, está estreitamente ligado ao de poder. Este tem sido tradicionalmente definido como “consistente nos meios adequados à obtenção de qualquer vantagem” (Hobbes) ou, analogamente, como “conjunto dos meios que permitem alcançar os efeitos desejados” (Russell). [...] O poder político pertence à categoria do poder do homem sobre outro homem, não à do poder do homem sobre a natureza. Esta relação de poder é expressa de mil maneiras, onde se reconhecem fórmulas típicas da linguagem política: como relação entre governantes e governados, entre soberano e súditos, entre Estado e cidadãos, entre autoridade e obediência, etc.”

Assim, além da disponibilidade do poder para viabilizar meios materiais de segurança e de defesa nacionais, resta patente a necessidade de outro documento que trate da estratégia de implementação da Política Nacional de Defesa. Esse intento é cumprido pela Estratégia Nacional de Defesa (END)²¹.

A Estratégia Nacional de Defesa gravita seu núcleo em torno da “reorganização e reorientação das Forças Armadas”, da “organização da indústria de defesa” e da “política de composição dos efetivos da Marinha, do Exército Brasileiro e da Aeronáutica”. É o nível tático da Política Nacional de Defesa, e almeja “propiciar a execução da Política Nacional de Defesa com uma orientação sistemática e com medidas de implementação”, para com isso contribuir “para fortalecer o papel cada vez mais importante do Brasil no mundo” (END, p. 42).

Oliveira (2009), ao comentar a importância da END explicita que ela se presta a esquadrihar uma nova orientação para a defesa nacional, pois define metas e *modus operandi* para a o soerguimento de uma nova estrutura de defesa de modo geral, assim como de modo particular para as Forças Armadas, para os anos vindouros. E conclui reafirmando a extraordinária importância do documento que trouxe à tona um tema que teve décadas de dificuldade de tratamento em razão de sua, sempre lembrada, ligação com o Regime Militar, ocorrido entre 1964 e 1985.

Ainda sobre a END e o contexto considerado por ela, é valiosa a reflexão de Bertonha (2013, p. 123) ao esclarecer que:

Uma vizinhança “tranquila”, com os limites que a palavra traz. Como indicado por Fishmann e Manwaring (2010, p. 2), o Brasil está bem situado no tempo e no espaço.

A END brasileira reflete essa realidade, reconhecendo a situação única do Brasil em termos de estabilidade interna e no entorno imediato e também a nova fase em que o Estado brasileiro está entrando em termos de suas relações internacionais, mas sem abandonar as suas tradições diplomáticas e estratégicas. Nesse sentido, a END prioriza o desenvolvimento tecnológico (na área dos equipamentos militares, na pesquisa espacial e na energia nuclear para fins pacíficos), a segurança das fronteiras e, acima de tudo, a dissuasão contra inimigos de fora da América do Sul.

[...] Novos equipamentos foram adquiridos e, à parte interesses corporativos ou circunstanciais que levaram a algumas aquisições aleatórias, o foco das compras e dos projetos tem sido mais para a proteção das fronteiras e para dissuasão do que para a projeção de poder.

[...] Essas aquisições e a nova END (com todos os seus limites e contradições) (Bertonha 2011) indicam um Brasil mais preocupado com as suas fronteiras, com a estabilidade dos seus vizinhos e com os riscos à sua soberania por Estados mais poderosos.

Quando da primeira versão da END, em 2008, Oliveira (2009) já advertia sobre um dos elementos considerados para sua confecção, assim como sobre sua notória

21 A Estratégia Nacional de Defesa foi originalmente prevista pelo Decreto n. 6703, de 18 de dezembro de 2008. Contudo, apesar de o decreto não ter sido formalmente revogado, a Estratégia Nacional de Defesa foi sendo atualizada e a versão mais recente pode ser consultada no sítio eletrônico do Ministério da Defesa em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf.

necessidade, a demonstrar que apesar da tradição pacífica, o Brasil não está alheio aos interesses da defesa nacional:

[...] elemento importante do contexto no qual se tomou a decisão de elaborar a Estratégia Nacional de Defesa foi a aquisição de armamentos, navios e aviões militares pela Venezuela, sob o comando do presidente Hugo Chávez, que promove uma aliança estratégica com Cuba, Equador, Bolívia e Nicarágua. Com isso, inquietaram-se os escalões militares superiores brasileiros, receosos com a perda de capacidade militar do Brasil no contexto regional.

Prevalecia então no nosso meio militar a percepção de um descaso das autoridades políticas com a Defesa Nacional. O general Heleno Pereira, comandante militar da Amazônia, postulou o reequipamento adequado das Forças Armadas nos seguintes termos: “a situação vai ficando mais crítica. O nosso fuzil, armamento individual do combatente, e fundamental, tem 43 anos de uso. As nossas viaturas têm, em média, mais de 20 anos. Grande parte da aviação do Exército foi comprada em 1988, tem 20 anos. Um país com a estatura geopolítica do Brasil tem que mudar isso. [...] Flagrantemente, nós estamos ficando pra trás”.

No panorama que circundou, e circunda, a END, não é difícil perceber, mais uma vez, a indispensabilidade da defesa nacional e a indissolúvel imbricação dela com as Forças Armadas. A END evidencia uma nova fase para as Forças Armadas, com maior valorização de suas necessidades e funções na busca da segurança nacional.

Na mesma toada, vem o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) documento que traz dados institucionais, operacionais e materiais das Forças Armadas. Um dos objetivos desse documento é estimular o debate na sociedade sobre o tema da defesa nacional e atuação das Forças Armadas. Ele é um meio de aumentar a legitimidade social da defesa nacional e, em âmbito externo, busca construir e consolidar relações de confiança regionais e mundiais.

O Livro Branco de Defesa Nacional aborda de modo detalhado a estrutura organizacional da Defesa no país, a partir do Ministério da Defesa, Forças Armadas, e outros órgãos e entidades dedicados ao assunto. Trata, ainda, das missões atuais e futuras das Forças Armadas e do orçamento de Defesa, entre outros assuntos relacionados.²²

Em conjunto esses três documentos (PND, END e LBDN) podem ser considerados a espinha dorsal da defesa brasileira²³.

Vistos os principais documentos, passa-se ao principal responsável pelo assunto defesa nacional: Ministério da Defesa (MD). Criado por meio da Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999 e pela Emenda Constitucional n. 23, de 02 de setembro

22 O LBDN é dividido em seis capítulos que tratam dos seguintes temas: Princípios básicos do estado; O ambiente estratégico do século XXI; A Defesa e o instrumento militar; Defesa e sociedade; A transformação da Defesa e Economia e Defesa.

23 Há, porém, outros vários documentos que tratam do assunto e o esmiúçam, como por exemplo a política setorial de defesa (Portaria Normativa n. 2624/15 do Ministério da Defesa), Estratégia Setorial de Defesa (Portaria Normativa n. 2621/15 do Ministério da Defesa), Doutrina Militar de Defesa (Portaria Normativa n. 113/07 do Ministério da Defesa), Manual de Defesa Territorial, etc. Esses e outros documentos podem ser consultados em: <http://www.defesa.gov.br/legislacao> e <http://bdlegis.defesa.gov.br/portal/portal.php>.

de 1999, o MD emergiu em substituição aos Ministérios Militares, pastas antes chefiadas pelos Comandantes das Forças Singulares (Exército, Marinha e Aeronáutica)²⁴.

A Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, em seu artigo 27, encarrega o Ministério da Defesa de todos os assuntos que envolvem a proteção e defesa da nação²⁵. Dentre os principais tópicos de que se ocupa o Ministério da Defesa, destacam-se as já citadas política de defesa nacional e estratégia nacional de defesa, além da elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional. Ainda lhe cabem as políticas e estratégias setoriais de defesa e militares, as operações militares das Forças Armadas; o relacionamento internacional de defesa; o orçamento de defesa e a legislação de defesa e militar. O Ministério da Defesa exerce a direção superior das Forças Armadas, confirmando, mais uma vez, a posição delas como instrumentos de defesa nacional.

Além de tratar do Ministério da Defesa, a Lei Complementar n. 97/99 dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. A mencionada lei complementar, já em seu primeiro artigo²⁶ reitera os objetivos traçados pela Constituição para os militares e acrescenta outras atribuições subsidiárias. Ademais, conforme já dito, atrela a atuação das Forças Armadas à direção superior do Ministério da Defesa.

24 Por não ser escopo deste trabalho não serão tecidos comentários sobre as divergências e celeumas em relação à criação do MD e o exercício de direção superior em relação às Forças Armadas. Para aprofundamento do assunto, vide Oliveira (2005) – *Democracia e Defesa Nacional*.

25 Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes: [...] III- Ministério da Defesa: a) política de defesa nacional, estratégia nacional de defesa e elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional; b) políticas e estratégias setoriais de defesa e militares; c) doutrina, planejamento, organização, preparo e emprego conjunto e singular das Forças Armadas; d) projetos especiais de interesse da defesa nacional; e) inteligência estratégica e operacional no interesse da defesa; f) operações militares das Forças Armadas; g) relacionamento internacional de defesa; h) orçamento de defesa; i) legislação de defesa e militar; j) política de mobilização nacional; k) política de ensino de defesa; l) política de ciência, tecnologia e inovação de defesa; m) política de comunicação social de defesa; n) política de remuneração dos militares e pensionistas; o) política nacional: 1. de indústria de defesa, abrangendo a produção; 2. de compra, contratação e desenvolvimento de Produto de Defesa – Prode, abrangendo as atividades de compensação tecnológica, industrial e comercial; 3. de inteligência comercial de Prode; e 4. de controle da exportação e importação de Prode e em áreas de interesse da defesa; p) atuação das Forças Armadas, quando couber, na garantia da lei e da ordem, visando à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, na garantia da votação e da apuração eleitoral e sua cooperação com o desenvolvimento nacional e a defesa civil e no combate a delitos transfronteiriços e ambientais; q) logística de defesa; r) serviço militar; s) assistência à saúde, social e religiosa das Forças Armadas; t) constituição, organização, efetivos, adestramento e aprestamento das forças navais, terrestres e aéreas; u) política marítima nacional; v) segurança da navegação aérea e do tráfego aquaviária e salvaguarda da vida humana no mar; w) patrimônio imobiliário administrado pelas Forças Armadas, sem prejuízo das competências atribuídas ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; x) política militar aeronáutica e atuação na política aeroespacial nacional; y) infraestrutura aeroespacial e aeronáutica; e z) operacionalização do Sistema de Proteção da Amazônia – Sipam;

26 Art. 1º As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. Parágrafo único: Sem comprometimento de sua destinação constitucional, cabe também às Forças Armadas o cumprimento das atribuições subsidiárias explicitadas nesta Lei Complementar.

Dos pontos trazidos nesse tópico, parece evidente que as Forças Armadas são ferramentas da defesa nacional que, por meio de suas competências constitucionais visam, em última instância, assegurar a soberania brasileira. Desta feita, seu aparelhamento e funcionamento a contento é essencial à própria existência do Estado brasileiro, sem o qual não existiriam quaisquer outros direitos, mesmo fundamentais, dos indivíduos ou do povo desse Estado, pois sequer haveria Estado que os garantisse.

A título de esclarecimento, alerta-se que mesmo tendo em conta que o Brasil é um país que tradicionalmente preza pela paz e tem como princípio a resolução pacífica de conflitos nas relações internacionais²⁷, a discussão do presente tópico é de incontestável significância.

A vocação conciliatória não deve significar ausência de preocupação com as defesas do país. Cabe lembrar as sempre úteis palavras de Rui Barbosa (1896, p. 161) em suas *Cartas de Inglaterra*: “A fragilidade dos meios de resistência de um povo acorda nos vizinhos mais benévolos veleidades inopinadas, converte contra eles os desinteressados em ambiciosos, os fracos em fortes, os mansos em agressivos”

Em sentido semelhante entende Bertonha (2013, p.127) para quem:

O mundo do século 21 provavelmente não será de guerras entre os grandes Estados, já que a simples existência das armas nucleares, a crescente cooperação internacional e as forças da globalização dificultam isso. Mas não será um mundo kantiano, no qual a negociação e as leis superarão completamente o conflito e o uso da força – real ou simbólico – nas relações entre os Estados.[...]

Também é questionável se, no futuro, o Estado brasileiro não terá que adquirir vetores de poder militar maiores, mais focados na projeção de poder, de forma a dispor dos músculos para bancar sua política externa.

O Brasil também terá que aprender que posições de liderança implicam decisões difíceis, muitas vezes antipáticas, e que o uso da força, real ou potencial, é um instrumento ao qual não poderá renunciar, sob o risco de que sua ascensão ao primeiro escalão do poder mundial seja interrompida.

Daí a necessidade pujante de um país do porte do Brasil manter-se sempre vigilante para manutenção de sua soberania interna e externa, o que confirma a relevância da atuação das Forças Armadas, assim como do tema ora debatido.

O PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO MILITAR

Diante da manifesta, e já comprovada, importância das Forças Armadas, e da necessidade indispensável de que elas cumpram sua missão constitucional, os imóveis a elas destinados, como forma de alcançar suas finalidades, devem ter um tratamento especial, como de fato o tem.

Preliminarmente, nesse ponto, é necessário trazer à baila que, na repartição de recursos públicos no Estado brasileiro, os valores destinados às instituições públicas de defesa são limitados e por vezes insuficientes para aparelhar de maneira satisfatória as Forças Armadas. A atual conjuntura econômica brasileira, repleta de cortes

27 Art. 2, VII Constituição Federal de 1988.

orçamentários, impacta diretamente o orçamento e gestão de recursos das Forças Armadas.

A análise da Lei Orçamentária Anual (LOA) dos últimos cinco anos comprova a afirmação supramencionada. Ao observar o Anexo II – Despesa dos Orçamentos Fiscal e de Segurança Social por órgão orçamentário – dos anos de 2012 a 2016, percebe-se que o montante direcionado ao MD tem caído desde 2013. Mesmo com o aumento em valores, a porcentagem do total destinado à defesa tem diminuído²⁸.

Um dos modos para que ocorra a auto-sustentabilidade financeira (ainda que parcial) das Forças Armadas, para que possam cumprir a contento suas missões legais e constitucionais, é encontrada nos imóveis que perfazem seu patrimônio. São áreas destinadas pela União ao atendimento das necessidades militares, bens públicos de uso especial. Os imóveis militares são de extrema relevância para as Forças Armadas e, por consequência, para a defesa nacional.

Ciente do problema da falta de recursos, a Estratégia Nacional de Defesa (END) traz uma alternativa. A END visa à efetivação de ações estratégicas de médio e longo prazo para modernizar a estrutura nacional de defesa, atuando em três eixos estruturantes: reorganização das Forças Armadas, reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e política de composição dos efetivos das Forças Armadas.

No ímpeto de atender ao primeiro eixo estruturante, o citado documento trouxe um regime especial para os imóveis jurisdicionados às Forças Armadas, os quais são caracterizados como ativos patrimoniais. O caminho encontrado foi prever o uso dos ativos patrimoniais como forma de financiar as Forças Armadas.

Os imóveis militares, que não estejam sendo usados diretamente em atividade operacional de defesa, por vezes podem ser aproveitados em alienações mediante permuta por obras necessárias ao reparlamento e à modernização das Forças Armadas, conforme necessidade de defesa da pátria. As alienações de áreas permutadas podem ser feitas, por exemplo, para construção de quartéis, resultando em novas organizações militares que proporcionam maior eficiência da respectiva Força. Frise-se que todo o procedimento é pautado na legislação específica, sobretudo na Lei 5651/70 e Lei 5658/71.

Assim, os imóveis não usados diretamente na operacionalidade das Forças continuam atendendo ao interesse público militar e ao interesse público, portanto, não podem ser considerados desafetados. O conceito de afetação adotado pela doutrina majoritária é conferir uma destinação pública a determinado bem. Ao tratar do assunto da afetação, Farias (2005, p.63) afirma que “destinam-se os bens públicos a uma finalidade pública” e por isso, regra geral, “devem ter destinação que colime em atendimento ao interesse público. É a afetação que fixa essa destinação”.

Na mesma linha, Abe (2013, p. 40) afirma que afetação é a “preposição” (fática ou jurídica) de um bem a uma destinação pública. Medauar (2003, p. 265) entende que

28 O Anexo II das Leis Orçamentárias Anuais de 2012 a 2015 apresenta os seguintes percentuais de recursos para a Defesa, considerado o total de recursos: 2012: 3.01%; 2013: 3.13; 2014: 3.11; 2015: 2.84; 2016: 2.78. Assim, sem considerar eventuais cortes de recursos, nota-se que o valor do total destinado ao MD entre 2012 e 2016 apresenta queda.

a afetação é a destinação de um bem público a fim específico, enquanto define que desafetação “é a mudança da destinação de um bem”. Destarte, se o bem continua a atender os interesses militares, e com isso ao interesse público a que foi destinado, sua afetação persiste e somente finda quando da efetiva passagem da propriedade para outrem. Em outras palavras, o bem alienado em permuta por obras para reequipamento da Força, por exemplo, continua atendendo destinação pública militar.

Por isso, todos os imóveis das Forças Armadas têm destinação pública, com afetação militar, até mesmo quando usados em permutas para reaparelhamento das Forças.

O Ministério da Defesa entende que não ocorre a simples venda de imóveis, como ocorreria com imóveis de outros órgãos públicos, mas é o patrimônio sendo usado para gerar outro patrimônio necessário à Força para sua maior eficácia. Isso se comprova ao avaliar-se o conteúdo da Portaria Normativa n. 2.032/MD, de 4 de julho de 2013, a qual em seu anexo assevera a título de orientações gerais:

3.1. A aquisição, a doação e a alienação do patrimônio imobiliário da União administrado pelos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica devem atender à destinação constitucional das Forças Armadas, em consonância com a Estratégia Nacional de Defesa (END), observados os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da eficiência e da razoabilidade, e as competências do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

3.2. O planejamento e os planos de estruturação ou reestruturação do patrimônio imobiliário administrado pelas Forças Armadas serão estabelecidos pelos Comandos Militares, em consonância com as diretrizes emanadas da END.

Quando a Força possui imóvel que não serve a suas finalidades esse é revertido à Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Somente nesse caso o imóvel poderia ser considerado desafetado e igualmente só nesse caso poderia ser usado pela SPU para outros fins.

Hoje, mais do que nunca, em função da grandeza e importância cada vez maior que o Brasil tem no cenário geopolítico mundial²⁹, especificamente quanto ao Exército Brasileiro, Força Armada na qual tem foco este trabalho, afirma-se que as áreas militares se mantêm permanentemente vocacionadas para o preparo e emprego das tropas. Com isso efetiva-se o cumprimento da destinação constitucional das Forças Armadas, assim como o cumprimento de atribuições subsidiárias legais, tais como: a cooperação com o desenvolvimento nacional e com a defesa civil; a atuação contra delitos transfronteiriços e ambientais; a cooperação com órgãos públicos federais, estaduais e municipais na execução de obras e serviços de engenharia; a cooperação com órgãos federais na

29 Sobre a condição do Brasil no cenário internacional, Lima (2011, p. 47) classifica o país como “aspirante à potência” por ser possuidor de “consideráveis reservas de recursos naturais (muitos dos quais essenciais à sobrevivência da espécie humana) e de variado potencial energético”. Já Costa (2014) evidencia que “é fato reconhecido que o Brasil tem posição destacada no Atlântico Sul, graças a sua dimensão de país continental, a sua economia que o coloca atualmente entre as seis maiores do mundo, à capacidade de liderar processos de integração regional com base em preceitos de paz e cooperação e, especialmente, a sua efetiva e crescente presença nas suas águas jurisdicionais, com horizonte favorável para estendê-la junto às nações amigas do continente africano”.

repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução, tudo conforme os preceitos da Lei Complementar n. 97/99. Sem áreas preservadas e adequadas ao seu preparo e emprego, o Exército Brasileiro não poderia fazer nada disso e por consequência não cumpriria sua missão.

O Exército Brasileiro sempre contribuiu com o processo de integração nacional. Atualmente firma-se como importante fator de preservação nacional, mormente nos trabalhos na região de fronteiras e na região Norte do Brasil, com ênfase na área amazônica, como exemplo cita-se o Projeto Calha Norte³⁰.

Desse modo, é possível perceber que o uso dos imóveis destinados pela União às Forças Armadas, e notadamente ao Exército Brasileiro, tem seu fim primordial diretamente ligado à sua missão precípua de defender a nação brasileira.

Nesse ponto, ressalta-se que qualquer outro interesse que se vislumbre em áreas militares, mesmo que constitucionalmente protegido, somente deve ser atendido se não vilipendiar a vocação principal do imóvel de atendimento às necessidades castrenses. Somente assim, preservar-se-á a integridade das Forças Armadas para cumprimento de sua missão.

Cabe destacar ainda que o imóvel público que bem atende o objetivo para o qual foi destinado, nesse caso o objetivo militar, estará também cumprindo sua função social. Em outras palavras, o bem militar que cumpre sua função ajuda a manter a soberania que garante a existência do Estado, o qual assegura os direitos fundamentais. Com essa construção percebe-se que, no fim das contas, a destinação militar bem cumprida pelos imóveis públicos coopera não só para a garantia da Soberania territorial brasileira, mas também atende a função social dos imóveis militares. Na medida em que a administração militar usa seus imóveis na proteção da soberania nacional, garante o estado democrático de direito e com isso contribui para a garantia da proteção dos direitos fundamentais decorrentes dele.

CONCLUSÃO

Da análise proposta pelo presente trabalho, é possível intuir que sem soberania sequer há Estado. Frisa-se que a soberania territorial é que garante a independência dos Estados, sobretudo em relação a outras Nações.

A garantia da soberania é indissociável dos conceitos de defesa e segurança nacionais, os quais possuem estreita ligação com a atuação das Forças Armadas.

30 Segundo informações do MD, o Programa Calha Norte foi criado em 1985 e “tem como objetivo principal a manutenção da soberania da Amazônia, contribuindo com a promoção de seu desenvolvimento ordenado e sustentável. O programa, entretanto, transcende em muito o aspecto de vigilância. Sob a coordenação do Ministério da Defesa, e com intensa participação das **Forças Armadas**, o Calha Norte busca atender às carências vividas pelas comunidades locais, por meio da realização de obras estruturantes, como a construção de rodovias, portos, pontes, escolas, creches, hospitais, poços de água potável e redes de energia elétrica. [...]. Inicialmente desenvolvido apenas ao norte do Rio Amazonas, o Calha Norte está presente também na Ilha do Marajó (PA) e na região ao sul da bacia do Amazonas, alcançando os limites dos estados de Rondônia e Mato Grosso. Atualmente, o **Programa abrange 194 municípios** em seis Estados da Federação (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima)”. Fonte: <http://www.defesa.gov.br/index.php/programas-sociais/programa-calha-norte>.

Conforme preceitua a atual carta política, cabe às Forças Armadas a proteção da Nação. Mas, consoante se evidenciou, sem meios materiais as Forças Armadas não teriam como cumprir sua missão constitucional.

Os imóveis militares são tidos pelo arcabouço normativo que rege a defesa nacional como uma das formas de se reaparelhar as Forças Armadas, daí sua importância e especial condição de afetação aos interesses militares.

Assim, pressupõe-se que os bens imóveis destinados às finalidades militares são, ao fim e ao cabo, indispensáveis para a soberania nacional.

Sendo assim, faz-se imperativo que a sua gestão se dê de forma responsável e sempre pautada pela eficiência e economicidade, já que eles devem fornecer recursos para as Forças Armadas ao invés de tomá-los.

Em razão disso, sua boa administração será crucial para o fiel cumprimento da missão constitucional das Forças Armadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABE, Nilma de Castro. *Gestão do patrimônio público imobiliário: aspectos da destinação, delimitação e responsabilidade*. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BARBOSA, Rui. Lição do Extremo Oriente. In: BARBOSA, Rui. *Cartas de Inglaterra*. Rio de Janeiro: Typ. Leuzinger, 1896.

BERCOVICI, Gilberto. As possibilidades de uma teoria de Estado. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 49, p. 81-100, jul./dez. 2006.

BERTONHA, J. F. A estratégia nacional de defesa do Brasil e a dos outros BRICs em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Política Internacional (Impresso)*, v. 56, p. 112-130, 2013.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. v. 1. 11. ed. Trad. Carmen C. Varriale et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BODIN, Jean. *Os Seis Livros da República: Livro Primeiro*. 1. ed. Tradução, introdução e notas: José Carlos Orsi Morel. São Paulo: Ícone, 2011.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 21. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

BRASIL. Lei n. 13.255, de 14 de janeiro de 2016. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 15 jan. 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/loa/loa2016/lei-orcamentaria-anual-para-2016/loa2016>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Diretrizes voluntárias sobre a governança responsável da terra, dos recursos pesqueiros e florestais no contexto da segurança alimentar nacional*. Brasília: Gráfica e Editora Ideal, 2015.

BRASIL. Lei n. 13.115, de 20 de abril de 2015. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 15 abr. 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade>

legislativa/orcamentobrasil/loa/lo2015/lei-orcamentaria-anual-para-2015/loa2015.

Acesso em: 20 nov. 2015.

BRASIL. Lei n. 12.952, de 20 de janeiro de 2014. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 21 jan. 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/lo2014/lei-orcamentaria-anual-para-2012/lei>. Acesso em: 20 nov. 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Portaria Normativa n. 2.032/MD*, de 4 de julho de 2013.

BRASIL. Lei n. 12.798, de 04 de abril de 2013. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 05 abr. 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/loa/loa2013/lei-orcamentaria-anual-para-2013/lei>. Acesso em: 20 nov. 2015.

BRASIL. Lei n. 12.595, de 19 de janeiro de 2012. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 20 jan. 2012. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/loa/loa2012/lei-orcamentaria-anual-para-2012/lei>. Acesso em: 20 nov. 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/ENDPND_Optimized.pdf. Acesso em: 19 nov. 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf. Acesso em: 19 nov. 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Livro Branco da Defesa Nacional*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/lbdndigital/#/0>. Acesso em: 19 nov. 2016.

BRASIL. *Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 29 mai. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm. Acesso em: 06 set. 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 23, de 02 de setembro de 1999. Altera os arts. 12, 52, 84, 91, 102 e 105 da Constituição Federal (criação do Ministério da Defesa). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 03 set. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc23.htm. Acesso em: 19 nov. 2016.

BRASIL. *Lei complementar n. 97, de 9 de junho de 1999*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 10 jun. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm. Acesso em: 06 set. 2016.

BRASIL. Lei n. 9.636, 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 n. 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. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 16 maio 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9636.htm. Acesso em: 15 jun. 2016.

BRASIL. Constituição da República do Brasil de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm. Acesso em: 15 nov. 2015.

BRASIL. Lei n. 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 15 dez. 1983. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7170.htm#art35. Acesso em: 03 set. 2016.

BRASIL. Decreto Lei n. 9760: de 05 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 06 set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760.htm. Acesso em: 15 jun. 2016.

CONVENÇÃO sobre direitos e deveres dos estados. Assinada em Montevideu, Uruguai, em 26-12-1933. No Brasil, foi aprovada pelo Dec. Legislativo n. 18, de 28-8-1936 e promulgada pelo Dec. n. 1.570, de 13-4-1937. Disponível em: http://www.mortesubitainc.org/miscelania/textos-diversos/crie-seu-proprio_pais/estado-e-direito-internacional-convencao-sobre-direitos-e-deveres-dos_estados. Acesso em: 21 jul. 2016.

COSTA, Darc. O Brasil diante dos desafios internacionais de segurança e defesa. In: PINTO, J. R. de Almeida et al. (Org.). *O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004, p. 37-72. (Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança, v.2).

COSTA, Wanderley Messias da Projeção do Brasil no Atlântico Sul: geopolítica e estratégia. *Confins Revista Franco-Brasileira de Geografia*, Paris, v. 22, p. 9839, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função social da propriedade pública. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 6, abr./maio/junho, 2006. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/>. Acesso em: 23 dez. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DUGUIT, Leon. *Les transformations Générales Du Droit Privé depuis le Cod eNapoléon*. 19. Ed. Paris: Librairie Félix Alcan, 1920.

EXÉRCITO BRASILEIRO. *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.

EXÉRCITO BRASILEIRO. *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

FARIAS, Márcia Ferreira Cunha. *Terras públicas: alienação e uso*. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

FRAGOSO, Heleno. A nova lei de Segurança Nacional. *Revista de Direito Penal de Criminologia*, Rio de Janeiro, Forense, n. 35, p. 60-69, jan./jun. 1983.

FREITAS, Juarez. *Estudos de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. In: IHERING, Rudolf Von. *A evolução do Direito*. Lisboa: José Bastos, 1963.

JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. *Dicionário básico de filosofia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Buenos Aires: Editorial Albatros, 1943.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, regionalização e soberania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

LIMA, Reinaldo Nonato de Oliveira. Desafios à Defesa Nacional no mundo contemporâneo. *A Defesa Nacional – Revista de Assuntos Militares e de Estudo de Problemas Brasileiros*, Rio de Janeiro, Ano XCVI, p. 45-55, maio/ago. 2011.

MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. 26. ed. 3ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. A estratégia nacional de defesa e a reorganização e transformação das Forças Armadas. *Revista Interesse Nacional*, Ano 2, n. 5, abr./jun. 2009.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *Militares: pensamento e ação política*. Campinas: Papyrus, 1987.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *Democracia e Defesa Nacional*. Barueri: Manole, 2005.

PESSOA, Mário. *O direito da segurança nacional*. São Paulo: Biblioteca do Exército e Revista dos Tribunais/Editores, 1971.

PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da. *Desafios na atuação das Forças Armadas*. Brasília. Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2005.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2014.

PROJETO Calha Norte. Ministério da Defesa. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/index.php/programas-sociais/programa-calha-norte>. Acesso em: 24 set. 2016.

- REALE, Miguel. *Teoria do Direito e do Estado*. 2. ed. São Paulo: Martins, 1960.
- REINO Unido decide deixar a União Europeia em referendo. Portal G1. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/reino-unido-decide-deixar-uniao-europeia-em-referendo.html>. Acesso em: 01 nov. 2016.
- REZEK, Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- ROUSSEAU, Jean- Jacques, 1712-1778. *Do contrato social: princípios de direito político*. 2. ed. Tradução de J. Cretella Jr. E Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- SANTIAGO, Marcus Firmino. *Crítica à Teoria do Estado: o conceito tradicional de soberania*. Organização Marcus Firmino Santiago. Brasília: IDP, 2014. Disponível em: <http://www.idp.edu.br/publicacoes/portal-de-ebooks/2243-critica-a-teoria-do-estado-o-conceito-tradicional-de-soberania>. Acesso em: 12 nov. 2016.
- SANTIAGO, Marcus Firmino (Org.). *Crítica à teoria do Estado: revisões acerca do conceito tradicional de soberania*. 1. ed. Disponível em: <http://www.idp.edu.br/publicacoes/portal-de-ebooks/>. Brasília: IDP, 2015. Acesso em: 15 nov. 2016.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Por uma concepção multicultural de direitos humanos*. 2004. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/emancipa/research/pt/ft/multicultural.html>. Acesso em: 10 set. 2016.
- SEGURANÇA Orgânica. Disponível em: http://www.segurancaorganica.com.br/Que_e.htm. Acesso em: 25 set. 2016.
- SEMINÁRIO “AMAZÔNIA E SOBERANIA NACIONAL”. 1997, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: IAB-Instituto dos Advogados Brasileiros, 1997. p. 235.
- SEMINÁRIO Faixa de Fronteira: Novos Paradigmas. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004. 108p.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes et al. *Cadernos Adenauer II (2001), n. 5, Segurança e Soberania*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, dez. 2001.
- VIZENTINI, P. F. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 1998.
- ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2016.

CADASTROS MUNICIPAIS E REGISTROS DE IMÓVEIS: A LÓGICA DO DESENVOLVIMENTO URBANO EM UM BRASIL EM TRANSIÇÃO ENTRE O RURAL E O URBANO

Raphael Bischof dos Santos ¹
Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida ²
Leticia Palazzi Perez ³

Resumo

Uma pesquisa realizada sobre o perfil de municípios e assentamentos submetidos ao programa federal de regularização fundiária urbana “Papel Passado”, resultante de uma parceria entre a Universidade Federal do ABC, o Ministério das Cidades e 200 municípios permitiu a individualização de cinco casos, brevemente expostos nesta oportunidade. A análise dos cadastros municipais e situações registrárias para tais situações, além dos inegáveis problemas fundiários enfrentados por tais municípios, parecem indicar uma natureza diferente daquela como a política de regularização fundiária urbana tem sido construída até o momento. Mais do que indicar necessidade de revisão dessa política, indicam lacunas das políticas de planejamento e desenvolvimento urbano de municípios de pequeno ou médio porte, localizados em fronteiras ainda agrícolas do país e distante dos grandes centros. Apesar de ainda em curso, a pesquisa tem obtido dados relevantes para compreensão desse fenômeno.

INTRODUÇÃO

Uma das particularidades do federalismo brasileiro reside no fato de seus mais de cinco mil municípios possuírem do ponto de vista formal-constitucional a mesma responsabilidade de ordenamento territorial e de arrecadação de tributos imobiliários sobre áreas urbanas, o que se soma ao seu papel proeminente na regularização fundiária urbana. Ainda que a competência formal desses milhares de cidades seja a mesma, sua efetiva percepção em relação ao tema é muito distinta. Uma série de fatores para essa distinção poderiam ser suscitados. Por ora privilegiou-se apenas o aspecto da urbanização recente e sua conformação nos desenhos oficiais (cadastros, registros etc.).

Constitui-se objeto deste estudo retratar alguns municípios sob processo de urbanização incipiente, localizados em fronteiras agrícolas ou florestais do país, cuja lógica de desenvolvimento urbano e gestão oficial de suas terras urbanizadas ainda parece seguir uma tradição rural.

Nos casos analisados, uma vez resolvida a titularidade de grandes extensões urbanas (escrituradas), são comumente negligenciadas – e efetivamente “não percebidas” como problemas – outras exigências da dinâmica imobiliária urbana formal representadas por ações de parcelamento do solo urbano (ou sua regularização), criação de lotes independentes, atualização de cadastros municipais e formalização patrimonial-registrária dos moradores.

1 Pesquisador da Universidade Federal do ABC (UFABC). Contato: raphael.bischof@ufabc.edu.br.

2 Professora da Universidade Federal do ABC (UFABC). Contato: almeida.guadalupe@ufabc.edu.br.

3 Professora da Universidade de Mogi das Cruzes / Pesquisadora da Universidade Federal do ABC (UFABC). Contato: leticia.palazzi@gmail.com.

METODOLOGIA, AMOSTRA INICIAL E MUNICÍPIOS RETRATADOS

A equipe da Universidade Federal do ABC, responsável pelos dados ora examinados, executa pesquisa em parceria com o Ministério das Cidades, que tem por objeto o “estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado, por meio ajuste específico⁴.”

Para a realização deste trabalho, partiu-se de uma amostra inicial que contou com 200 (duzentos) municípios brasileiros selecionados em 2016, para recebimento de apoio federal nas suas ações de regularização fundiária, dentro de seu Programa Papel Passado, conforme Portarias do Ministério das Cidades n. 339 e n. 480, publicadas nos Diários Oficiais da União de 25 de julho e 30 de setembro de 2016. Adotando-se referida amostra de um trabalho ainda em curso perante o Governo Federal, os autores fizeram o uso de dados registrários e cadastrais municipais, além de entrevistas junto à equipe técnica e oficiais de registro em cinco estudos de casos bastante representativos da forma como pequenas cidades brasileiras de características ainda agrárias estão se urbanizando. Tais casos serão ora identificados apenas por números, 1 a 5, localizados nos estados do Maranhão (dois casos), Mato Grosso do Sul (um caso), Goiás (um caso) e Pará (um caso). O trabalho se encontra em plena execução e a divulgação de dados parciais, mesmo que conclusivos para os cinco municípios ora estudados, depende de futuros recebimentos formais. Contudo, entende-se que a opção pela não identificação dos cinco municípios nesta ocasião não prejudica as conclusões ora demonstradas, apenas reforçando a forma como tem se operado a urbanização brasileira distanciada das grandes metrópoles e áreas em estágio mais avançado de urbanização.

A primeira consideração a se fazer em relação às cidades estudadas é acerca de sua inter-relação com outras cidades de seus respectivos entornos. Caso adotado o estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) das Regiões de Influência das Cidades (REGIC), duas ordens de classificação podem ser aplicadas aos municípios: a posição relativa aos demais municípios vizinhos, que lhes define um nível hierárquico; e a integração a algum arranjo populacional ou concentração urbana, definidas pelo REGIC como aglomerações urbanas com concentração de no mínimo 100 mil habitantes, regiões fronteiriças ou, ainda, de veraneio ou litorâneas.

As cinco cidades consideradas não integram nenhum arranjo populacional, constituindo-se em municípios relativamente isolados para exercício de suas funções urbanas. Quanto à hierarquia, quatro deles ocupam posição de centro local, o grau hierárquico de menor abrangência da rede, caracterizados pelo IBGE da seguinte forma:

Centro local – as demais 4 473 cidades cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes, têm população predominantemente inferior a 10 mil habitantes (mediana de 8 133 habitantes).

Apenas uma das cidades encontra-se uma posição acima, como centro de zona de categoria ‘B’, passível de concentrar um “centro de gestão” na definição do IBGE. Ou seja, município cuja influência nos serviços públicos e privados prestados extrapolem o território do município. Trata-se do município 1. O município 2, com população muito

4 Conforme Processo MCidades SEI n. 80000.027168/2015-96.

maior, é caracterizado como centro local em virtude de sua posição relativa ao seu entorno.

Muitos municípios considerados centros locais fazem parte das maiores concentrações urbanas do país, inclusive de suas metrópoles nacionais, São Paulo Rio de Janeiro. Mas a sua posição nessa hierarquia combinada à localização dentro de um arranjo populacional permite maior acesso a serviços (centros de gestão correspondem à prestação de serviços públicos) e à comodidade da vida urbana. Isso não ocorre com os municípios ora selecionados, que apresentam certo isolamento na rede urbana brasileira.

Por outro lado, se adotada a metodologia de classificação de municípios do Plano Nacional de Habitação (Planhab), dois municípios foram considerados do tipo 'G' e os outros três, do tipo 'J'. Os primeiros, localizados no Mato Grosso do Sul e Pará, são definidos como "centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo; municípios situados em microrregiões historicamente de maior pobreza e relativa estagnação, mas apresentam situação mais positiva em comparação aos demais tipos subsequentes". Os demais (de tipo 'J') são definidos como "pequenas cidades em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente".

Feita essa breve caracterização da situação relacional dos cinco municípios na rede urbana brasileira, passa-se a algumas de suas características, também extraídas a partir do IBGE, mas a partir de seu portal "Cidades". Os dados aqui recolhidos apenas caracterizam o porte (tamanho da população estimada em 2016 do município), a porcentagem dessa população residente em área urbana, índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM), incidência de pobreza, valor adicionado bruto a preços correntes (para aferição da riqueza produzida no município), valor do rendimento nominal per capita dos domicílios urbanos.

Tabela 1
Aspectos gerais dos municípios considerados

Município	Estado	População estimada (2016)	População urbana	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	Incidência de pobreza:	Valor adicionado bruto (x R\$1.000)	Rendimento nominal mediano mensal per capita dos domicílios urbanos
1	MS	38.030	58,84%	0,673	20,69%	633.935,00	R\$1.110,00
2	PA	118.537	30,62%	0,662	26,03%	3.098.182,00	R\$970,00
3	GO	4.069	31,97%	0,63	14,81%	18.572,77	R\$1.010,00
4	MA	15.142	27,38%	0,583	45,30%	44.269,00	R\$644,00
5	MA	13.227	46,78%	0,581	36,31%	85.985,00	R\$622,00

Fonte: IBGE / Cidades@. Elaboração: Equipe de pesquisa UFABC.

A mera leitura dos dados acima apresenta contextos regionais bastante diferentes entre si. Os municípios aqui retratados, portanto, representam variadas incidências de pobreza (de 14,81% a 45,30%), bem como geram riqueza de formas em volumes muito diferenciados.

À exceção do município n. 3, em Goiás, todos os demais casos possuem cartório com circunscrição correspondente aos territórios municipais.

A ANÁLISE DOS CASOS

O município n. 1, localizado no Mato Grosso do Sul, bem exemplifica os problemas decorrentes da falta de planejamento urbano e caracterização do próprio território urbano sob sua responsabilidade. Conforme ilustrado abaixo (figura 1), o município foi implantado em área objeto de uma única matrícula, que em sua origem constituía-se em área rural. A cidade atualmente procede à caracterização de sua atual situação de ocupação para posterior cadastramento imobiliário municipal. O cadastramento, portanto, é posterior à implantação dos bairros da cidade.

Apesar de referido título em nome do município permitir o espraiamento dentro de uma base fundiária conhecida, uma área irregularmente ocupada formou-se sobre outra propriedade imobiliária – constituindo-se na área efetivamente indicada ao Programa Papel Passado. Ao invés de inserida na área matriculada em nome do município (delimitada em vermelho), a área foi parcelada e implantada em total desacordo com o parcelamento registrado, em área particular, adjacente à sede (de titularidade) do município (demarcada na cor branca, Figuras 1 e 2).

Figura 1 – Município 1, com área da matrícula 22.445 do cartório local destacada em vermelho e área do assentamento irregular delimitada em branco



Figura 2

Detalhe do assentamento irregular parcelado fora da área matriculada em nome do município n. 1



Em tentativas anteriores de resolver a questão do parcelamento externo à área de sua titularidade, o município n. 1 desapropriou de forma amigável lotes registrados, constatando posteriormente claras inconsistências entre descrições do registro e a situação da ocupação de fato. Nesse ínterim, áreas públicas do parcelamento irregular também foram ocupadas, assim como áreas desapropriadas com a finalidade de implantação de parque municipal. No atual estágio, o trabalho do município junto ao Programa Papel Passado é orientado de maneira a se apresentar como piloto para regularização das inconsistências de registro na área do assentamento indicado. Mas vislumbra-se a adoção do modelo de regularização, a depender da avaliação do município, para o restante do território objeto da matrícula n. 22.445, que representa a maior parte da sede municipal.

Um levantamento planialtimétrico cadastral contratado pelo município n.1 encontra-se em curso para a integralidade do território ocupado, independentemente da titularidade da área. Espera-se que seus resultados permitirão a combinação de instrumentos de regularização do desenho oficial para cadastros municipais e regularização patrimonial para seus cidadãos.

Destaca-se que referido município n. 1 é o que apresenta melhores condições em termos comparados aos demais municípios nesta análise. A ele pertence a menor incidência de pobreza, o melhor IDHM, o melhor rendimento nominal mensal mediano per capita. A geração de riqueza no município também é significativa e mesmo o padrão da ocupação irregular em todo o território urbano é bom para padrões brasileiros. Ne entanto, mesmo nessas condições, o desconhecimento do território ainda é regra, registrando-se os esforços do município na tentativa de regularizar o parcelamento do solo, e não apenas sua titularidade.

Município n. 2, no Pará, indicou ao Programa Papel Passado uma área resultante da apropriação por uma associação local de um plano urbanístico desenvolvido e nunca implementado por uma autarquia local. Também nesse caso é caracterizado o fato do município (assim como o município n. 1) não apresentar propriamente uma estagnação ou fragilidade econômica, como se verifica nos demais municípios considerados nesta análise. Ainda assim, a forma de ocupação de fato tem sido objeto de levantamentos posteriores a qualquer organização ou planejamento formal – nesse caso com o uso de veículos aéreos não tripulados. Destacam-se nesse caso, como ocorre em outros municípios da chamada Amazônia Legal, a existência de grandes extensões territoriais matriculadas e que somente agora passam a ser minimamente conhecidas em sua exata localização espacial.

As dimensões da matrícula registrada e a falta de informações cadastrais municipais são relevantes, levando-se em consideração as atuais dimensões da área urbanizada do município e o ritmo de crescimento da sua população. Vale registrar que, ainda de acordo com o IBGE, a população praticamente dobrou em 15 anos (Gráfico 1).

Gráfico 1
Crescimento da população no município n. 2

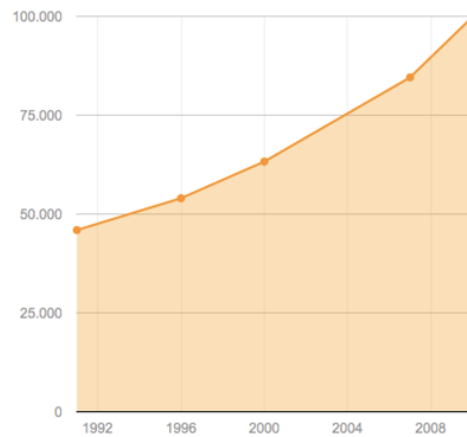
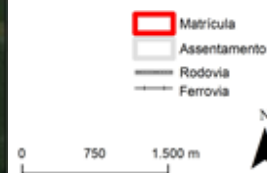


Figura 3
Município n. 2, com o destaque à abrangência da área matriculada (em vermelho) e o assentamento indicado ao Programa Papel Passado (em branco)



Fonte: IBGE / Cidades.



Passando-se ao município n. 3, em Goiás, o menor de todos aqueles trazidos nesta análise, com menos de 5 mil habitantes, dos quais sequer um terço habita seu núcleo urbano. Também neste caso se destacam a menor incidência de pobreza e um valor de renda nominal mediana mensal per capita elevado para dos cinco municípios aqui considerados. Diferentemente dos casos anteriores, que foram classificados pela equipe da pesquisa como loteamentos irregulares (ao menos predominantemente assim caracterizados), o município n. 3 indicou como assentamento ao Programa Papel Passado à integralidade de sua sede urbana (Figura 4).

Somente com o crescimento da cidade, a sede urbana inserida em um único título passou a ser visto como insuficiente para dar conta do espraiamento em curso. Nesse caso específico, além da ausência de parcelamento do solo para efeitos cadastrais municipais e registrários, o título de encontra em nome de outra municipalidade, de onde o município n. 3 se emancipou em 1995 e efetivamente instalado em 1997.

Figura 4

Município n. 3, com o destaque à abrangência da área matriculada (em vermelho) e o assentamento indicado ao Programa Papel Passado (em branco)



A maior incidência de pobreza, os menores índices de desenvolvimento humano e os menores rendimentos nominais medianos mensais ocorrem nos dois municípios maranhenses retratados.

O município n. 4 possui sua sede majoritariamente registrada sob a forma de duas matrículas no cartório local, de n. 53 e n. 54. A segregação em dois assentos registrários se dá em virtude de estrada estadual que cruza o município. Criado por lei

estadual em 1994, sendo efetivamente instalado na qualidade de município somente em 1997, o município não possui qualquer cadastro atualizado ou base cartográfica de sua ocupação urbana.

A área da sede lhe foi outorgada pelo Governo Federal, nos termos do Programa Terra Legal (Lei federal n. 11.952/2009 e Decreto federal n. 7.341/2010)⁵, conforme figura 5. Sendo o município imune à tributação federal (imposto territorial rural) e não havendo qualquer desenho de cadastro imobiliário fiscal local, o parcelamento do solo para fins urbanos ocorre de fato, sem se sujeitar a aprovações ou requisitos formais. Sucessivas averbações de titulação de moradores à margem das duas matrículas da sede do município levaram a ação de correição judicial sobre a atividade registraria, de maneira que a oficial de registro local se abstevesse de prosseguir qualquer averbação de título sem sua devida identificação espacial (especialização da unidade registrária) e procedimento formal de regularização do parcelamento do solo por parte do município.

Figura 5

Área do assentamento indicada para o município n. 4. A área coincide com perímetro matriculado de sua sede urbana. Dentro da delimitação em branco, apenas a área outorgada pelo Governo Federal ao município n. 4. Além desses limites, o domínio é privado



A área indicada ao Papel Passado também corresponde à parte (majoritária) da sede em nome do município. A ação é destinada a verificar as possibilidades de melhor caracterizar a ocupação e individualizar os lotes, sendo que para este caso não há previsão orçamentária ou previsão de contratação de serviços para o levantamento dos lotes existentes. A ação apoiada pela equipe da UFABC concentra-se nas alternativas técnicas que viabilizem a melhoria (na realidade, a criação) de uma cartografia básica para o município proceder à gestão de seu território, com a subsequente regularização

5 Conforme Processo Administrativo do Ministério de Desenvolvimento Agrário n. 56418.000025/2009-11.

patrimonial dos moradores. As escalas maiores que o município n. 3 e a ausência de recursos para contratação de levantamentos, como nos municípios n. 1 e n. 2, provocam soluções técnicas e institucionais capazes de fornecer ao município formas crescer futuramente dentro de alguma formalidade ou planejamento.

Passando-se ao município n. 5, também no Maranhão, a situação é muito próxima àquela identificada para o município anterior. Uma grande área da sede urbana foi outorgada ao município pelo Governo Federal. Após o registro da propriedade municipal, o Poder Executivo local iniciou seu processo de titulação dos moradores por meio de títulos de transferência definitivos.

Figura 6

Área do assentamento indicado no município n. 5, destacando-se que todos o restante do município compõe outra gleba, não priorizado para regularização do parcelamento do solo urbano



Não há parcelamento do solo dessa sede para fins urbanos regularizado e apenas parte da população procede à averbação de seus títulos de transferência recebidos. Na prática, persiste a gestão da área tal como se operava para finalidades

rurais, ou seja, por meio de desfalques à margem da matrícula da gleba original. A gleba que é a sede urbana nesse caso, constitui-se na matrícula n. 2 do cartório local, possuindo dezenas de hectares. Apenas 47 títulos outorgados pelo município a moradores, cujo crivo de juridicidade foi plenamente atendido, foram averbados à margem dessa matrícula. No entanto, sua localização é totalmente desconhecida ao cartório, que tem no controle aritmético das áreas outorgadas aos cidadãos a sua única forma de controle espacial. Ou seja, enquanto a soma de todos os títulos averbados não atingir a área total da gleba (de cerca de 26 hectares) e atendidos os requisitos jurídicos formais de capacidade civil do outorgado, averba-se o título de transferência apresentado.

A julgar pela leitura dos títulos averbados, o município possui alguma base cartográfica e identificação da localização dos lotes a que a equipe de pesquisa não teve acesso.

Apesar da situação aqui descrita, a escolha do município, diferencia-se do município n. 4 pela opção da área indicada ao Papel Passado. Apesar de não apresentar o parcelamento regular de sua sede urbana, tal área é percebida como um assunto resolvido, uma vez que passível de averbações sucessivas à margem da matrícula em nome do município. A área indicada ao Programa e sujeitada ao trabalho da equipe da UFABC é parte de área de Fazenda com 221 hectares, de propriedade particular⁶, cujo parcelamento ainda esparsa do solo opera-se sem qualquer anuência municipal ou mesmo orientação por norma local. Uma vez que referido loteamento irregular não possui sequer a titularidade resolvida, a área é tratada como foco principal problema no desenvolvimento urbano do município.

Também não são aplicadas disposições da lei federal de parcelamento do solo urbano (Lei federal n. 6.766/1979). A situação é retratada na figura 6 abaixo. É no mínimo curioso perceber que, apesar do município possuir extensas áreas sob sua titularidade e adjacentes ao centro da localidade para expansão urbana, a via da irregularidade no parcelamento do solo para fins urbanos seja tão recorrente nesse processo recente de urbanização. O município também foi criado em 1994, com a efetiva instalação de sua sede em 1997.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa em curso fornece indícios para uma diferenciação fundamental dessa situação para a irregularidade para outras enfrentadas nas regiões do país com processos de urbanização mais avançados. Nas cidades grandes e médias brasileiras, mesmo que alta a incidência da irregularidade fundiária, pode-se associá-la em sua maioria a processos de segregação sócio espacial, apresentando territórios variados, históricos e soluções distintas.

Nas cidades consideradas nesta breve exposição, a irregularidade fundiária enfrentada congrega na qualidade de condôminos (na verdade, compossuidores) o conjunto da quase totalidade dos habitantes desses municípios sobre uma terra

⁶ Área adquirida do Grupo Executivo das Terras do Araguaia Tocantins (GETAT), por meio de Título definitivo n. 4 (GETA)82(4)683, conforme processo administrativo PF/A"CAIL/n. 3461/77, expedido em 28/11/1981.

registrada sob um mesmo título. E para esses casos, o caminho da contínua regularização, adequação de cadastros e registros não pode se mostrar como única alternativa de política pública.

Tais situações não se confundem com as realidades metropolitanas de territórios de exclusão (favelas, cortiços, loteamentos irregulares) ou com a irregularidade praticada em condomínios de alta renda. Tampouco persistem com características rurais. Tratam-se de sedes municipais ou amplas frentes de expansão urbana, que vêm se operando de fato e com pouco (ou absolutamente nenhum) planejamento oficial. Tal realidade não se restringe a municípios de menor geração de riqueza, baixa arrecadação de tributos ou renda média de sua população, contemplando também áreas do país consideradas mais ricas e estruturadas. Os casos aqui retratados, apesar de se constituírem um resultado parcial, demonstram a necessidade de políticas urbanas que tratem também do desenvolvimento de novos espaços urbanizados e regulares em municípios pequenos e médios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *A capacidade Administrativa dos Municípios Brasileiros para a Política Habitacional*. Brasília: Ministério das Cidades, 2012. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/livro_capacidades_administrativas_dos_municipios_brasileiros_para_a_politica_habitacional_2012.pdf.

Acesso em: 9 abr. 2016

BRASIL. Ministério das Cidades. Caracterização dos Tipos de Municípios. In: PLANO Nacional de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Regularização fundiária urbana no Brasil*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Região de influência das Cidades*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2017.

O BRASIL E A IMPLEMENTAÇÃO DAS DIRETRIZES VOLUNTÁRIAS DA GOVERNANÇA DA TERRA, DA PESCA E DOS RECURSOS FLORESTAIS: ASPECTOS DA EXPERIÊNCIA RECENTE

Caio Galvão de França ¹
Vicente P. M. de Azevedo Marques ²

INTRODUÇÃO

As “Diretrizes Voluntárias da Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional” (DVGNT) foram aprovadas, em maio de 2012, por unanimidade pelos representantes dos países no Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA)³ do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Elas explicitam a centralidade do acesso equitativo aos recursos naturais para a erradicação da fome e da pobreza e orientam a melhoria da governança orientada para a realização progressiva do direito à alimentação adequada. Seu objetivo é “produzir benefícios para todas as pessoas, em especial para as vulneráveis e marginalizadas, e alcançar as metas da segurança alimentar e a realização progressiva do direito a uma alimentação adequada, da erradicação da pobreza, da criação de meios de vida sustentáveis, da estabilidade social, da segurança da habitação, do desenvolvimento rural, da proteção do meio ambiente e do desenvolvimento social e econômico sustentável”⁴.

Há um amplo reconhecimento de que se trata do principal e mais abrangente compromisso internacional sobre o tema, cujos conteúdo e natureza foram influenciados por diferentes processos e iniciativas nacionais e internacionais.

Uma destas iniciativas refere-se a deslocamentos na agenda internacional, simbolizados pela realização da Cúpula Mundial de Alimentação (1996) e seus desdobramentos, em especial, a aprovação das Diretrizes Voluntárias em apoio à Realização Progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada (DVA, 2004) e as iniciativas para sua operacionalização, e pela Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRADR, 2006), que representam reações à intensificação dos conflitos pela posse e uso dos recursos naturais num contexto de expansão do sistema agroalimentar hegemônico.

1 Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais / Analista Técnico de Políticas Sociais na Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário em Pernambuco – Sead/Casa Civil. Contato: caiogalvao01@gmail.com.

2 Mestre em Integração Regional da América Latina pela Universidade de São Paulo / Engenheiro Agrônomo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Contato: vipmam@uol.com.br.

3 A partir de sua reforma em 2009, o CSA constituiu-se como principal organismo das Nações Unidas voltado para a garantia da segurança alimentar e nutricional, incorporando de forma regular a participação da sociedade civil com instrumentos inovadores, como por exemplo, o Mecanismo da Sociedade Civil (MSC), autônomo e auto-organizado.

4 O texto completo das Diretrizes pode ser acessado em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/Diretrizes%20web.pdf (português) e em: <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/> (outras línguas).

Estes acontecimentos também estão associados à constituição de novas alianças internacionais entre movimentos e organizações sociais, que têm na criação do Comitê Internacional para o Planejamento da Soberania Alimentar (CIP) e da Via Campesina Internacional duas de suas expressões mais importantes;⁵ e a novas políticas públicas em alguns governos nacionais, que contribuiriam para colocar em destaque os temas do combate à fome e do acesso à terra e, também, para qualificar a crítica às visões hegemônicas sobre o desenvolvimento e à própria atuação dos organismos multilaterais.

O objetivo deste artigo é abordar a participação do Brasil na elaboração e implementação das DVGT como expressão de um protagonismo marcado pelas inflexões nas políticas de segurança alimentar e nutricional, de reforma agrária e de desenvolvimento rural combinadas com as novas prioridades na política externa, destacando seu potencial para orientar a atuação de diferentes atores diante de propostas e iniciativas de revisão do marco legal e institucional sobre estes temas, bem como para abordar alguns dos desafios atuais relacionados à sua implementação.

INICIATIVAS PARA DISCUSSÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS DIRETRIZES EM NÍVEL NACIONAL, REGIONAL E INTERNACIONAL

A partir de 2003, verifica-se uma mudança na agenda do governo brasileiro caracterizada, entre outros aspectos, pela decisão política de priorizar o combate à fome e à pobreza, o que se desdobrou em inovações de políticas públicas setoriais e intersetoriais gestadas e implementadas por intermédio de processos de participação social. A recriação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS) e a ampliação das atribuições do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), entre outras iniciativas institucionais⁶ e de mobilização social, resultaram em um novo marco legal, com a inscrição na Constituição Federal do direito humano à alimentação como um dos direitos fundamentais, e com a criação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional responsável pela formulação e implementação de políticas e planos em nível nacional, estadual e municipal, entre outras medidas⁷.

Estas prioridades, que ganharam centralidade na agenda pública nacional, alcançaram as populações rurais com o reconhecimento da importância econômica e social da agricultura familiar e das comunidades rurais tradicionais, da legitimidade de seus interesses e de suas contribuições para vias alternativas de desenvolvimento. Em um processo de “convergência conflitiva”⁸ entre a agenda do governo e as reivindicações dos movimentos sociais, marcado por luta social, negociação e diálogo, constituiu-se um conjunto de políticas diferenciadas que abarcaram ações de apoio à produção sustentável e à elevação da renda, de garantia e promoção do direito à terra e aos

5 Entre outras iniciativas importantes da sociedade civil destacam-se o Fórum Mundial de Reforma Agrária (2004) e o Fórum Nyéleni de Soberania Alimentar (2007).

6 No âmbito parlamentar, deve-se destacar a reativação, em 2007, da Frente Parlamentar da Segurança Alimentar e Nutricional, de caráter pluripartidário, no Congresso Nacional.

7 Sobre o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ver a Lei 11.346/2006 e seu regulamento (Decreto 7.272/2010), entre outros documentos.

8 Sobre o processo de participação social nas políticas públicas diferenciadas de desenvolvimento rural no Brasil, ver França (2010).

territórios, da igualdade e da autonomia das mulheres rurais e do desenvolvimento territorial⁹.

Este conjunto de políticas, por legitimar-se e orientar-se pela prioridade conferida à garantia da segurança alimentar e nutricional, compartilha com as DVGT a vinculação do acesso seguro e equitativo a terra e a outros recursos naturais à erradicação da fome e da pobreza e ao uso sustentável do meio ambiente, além de um enfoque na garantia de direitos. Estas características inserem a implementação das DVGT e as políticas públicas indicadas em uma estratégia de realização do direito humano à alimentação adequada.

Há, ainda, uma correspondência entre os conteúdos dos dispositivos das Diretrizes e várias das ações do governo federal, principalmente no que refere ao acesso a terra, como é o caso das ações para a redistribuição de terras e para o reordenamento agrário; para a adequação do marco legal visando garantir a efetivação do direito das comunidades remanescentes de quilombos aos seus territórios¹⁰; das ações para a mediação de conflitos fundiários como, por exemplo, as do Plano Nacional de Combate à Violência no Campo (2006); e das medidas para garantir o acesso das mulheres a terra, entre outras¹¹.

Uma marca da experiência nacional recente foi a sua extrapolação para o âmbito internacional, no âmbito das novas prioridades da política externa brasileira, expressas pela inserção soberana, pelo reforço ao multilateralismo, pela aposta na integração regional e no diálogo Sul-Sul, bem como pela valorização da cooperação bilateral e trilateral.

A combinação da inflexão na política externa com as inovações nas políticas públicas permitiu uma ampliação e uma democratização da atuação internacional, com a incorporação de novas áreas de governo e organizações sociais nas delegações oficiais e com o apoio a iniciativas autônomas de intercâmbio e cooperação entre as próprias organizações e movimentos¹².

Neste contexto insere-se a atuação brasileira para a reforma do CSA, para a incorporação efetiva e em novas bases da agenda da segurança alimentar e de promoção da agricultura familiar pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), a inclusão destes temas na agenda do Mercado Comum do Sul (Mercosul), da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), do Brics, da

9 Uma apresentação das principais políticas dirigidas à superação da fome e da pobreza rural voltadas para a cooperação internacional consta em FAO (2016a).

10 Ver, a este respeito, o Decreto 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm e o Programa Brasil Quilombola, lançado em 2004.

11 O II Plano Nacional de Reforma Agrária prevê estas e outras ações para a democratização do acesso a terra (BRASIL, 2003).

12 O MDA constituiu, no início de 2003, um Grupo de Trabalho Internacional com a participação de organizações da sociedade civil com o objetivo de formular e organizar a atuação internacional nos temas sob sua responsabilidade.

Organização Mundial do Comércio (OMC) e do G20¹³. Deve-se destacar a atuação brasileira nestes temas na América Latina e Caribe, que combinou iniciativas políticas, como a criação da Iniciativa América Latina Sem Fome 2025, de incentivo a espaços subregionais de integração e de diálogo sobre políticas públicas com ações de cooperação e intercâmbio e de fortalecimento do Escritório Regional da FAO responsável por esta região (FAO RLC)¹⁴.

A partir deste protagonismo, o Brasil participou do processo de elaboração das DVGT, por intermédio não somente de sua representação diplomática na FAO, alimentada por contribuições do MDA, do MDS e da Coordenação Geral de Ações de Combate à Fome (CGFome) do Ministério de Relações Exteriores, mas também de organizações da sociedade civil integrantes do CIP.

Esta participação teve também uma dimensão regional, especialmente no Mercosul, no âmbito da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf), na qual se desenvolve um processo compartilhado de aproximação e definição de posições comuns, respeitando os tempos e as peculiaridades de cada país, e um esforço de coordenação de posições em outros fóruns internacionais como, por exemplo, no CSA.

Pode-se afirmar que há uma sintonia entre a abordagem e o acúmulo no tema do acesso à terra na da Reaf e os princípios e conteúdos das DVGT. Ainda na VI Reaf (BRASIL, nov. 2006), por exemplo, as delegações assinalavam a importância de “garantir por parte do Estado a aplicação de um enfoque de direitos humanos, gênero e geracional no acesso à terra”¹⁵. Esta sintonia está expressa, também, no tratamento dado pela Reaf aos temas do marco institucional da reforma agrária e da política fundiária, da aquisição de terras por estrangeiros, da função social da propriedade da terra e do acesso das mulheres e dos jovens a terra¹⁶.

O reconhecimento do protagonismo brasileiro e da importância da Reaf fizeram com que o CSA incumbisse o MDA e a Reaf de organizarem a consulta regional sobre as DVGT, realizada em 2010, em Brasília¹⁷.

Com a aprovação das DVGT, seguiram-se outras iniciativas do Brasil e da Reaf no sentido de ampliar sua difusão, aprofundar a compreensão sobre os seus conteúdos, orientar os países a utilizá-las como marco referencial e, ainda, de diálogo sobre métodos de análise e monitoramento de sua aplicação em vários países e em âmbito regional.

13 No Brics foi constituído o Fórum de Ministros de Agricultura e Desenvolvimento Agrário, sendo o Brasil responsável pelo tema da garantia do acesso aos alimentos pelas populações vulneráveis. Na CPLP foi criado o Conselho de Segurança Alimentar (Consan), o Grupo de Trabalho sobre Agricultura Familiar e, mais recentemente, uma proposta de diretrizes de políticas de apoio a este setor. Na Celac, foi constituído um fórum ministerial e um grupo de trabalho sobre agricultura familiar e foi elaborado o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional e Erradicação da Fome. No G20 discute-se uma proposta de diretrizes para políticas de segurança alimentar e de apoio à agricultura familiar.

14 Como é o caso dos projetos de cooperação estabelecidos pelo MDS, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelo MDA, pelo MMA e pela Secretaria Especial Pesca e Aquicultura com a FAO RLC. Para mais informações, ver: <http://www.fao.org/brasil>.

15 Cf. Mercosul/Reaf/ATA 02-2006. Anexo IX.

16 Para uma análise da trajetória da Reaf no tocante ao tema da terra e das DVGT, ver França (2016).

17 Ver FAO (2010).

Uma iniciativa importante da Reaf no que diz respeito à aplicação das DVGT foi a elaboração de um relatório sobre a posse comunitária indígena e afrodescendente da terra nos países do Mercosul, em 2012. Seguiram-se orientações para que os países adotassem as DVGT como referencial para a adequação do marco legal e das práticas institucionais aproveitando as várias possibilidades de sua utilização. Destacam-se, também, dois seminários realizados em parceria da Reaf com a FAO e o MDA de intercâmbio de experiências entre os países, e a participação em um evento do Mecanismo da Sociedade Civil, na 41ª Sessão do CSA, além das contribuições de organizações e movimentos sociais na elaboração de um guia para aplicação das DVGT¹⁸.

No primeiro semestre de 2014, a proposta brasileira de método para análise e monitoramento das DVGT foi compartilhada entre os países do Mercosul e entre os países da América Latina e Caribe que participaram da 33ª Conferência Regional da FAO, realizada no Chile¹⁹.

Em 2015, a Reaf aprovou uma Declaração que reiterou o compromisso com a implementação das DVGT, apresentando um primeiro informe regional que foi elevado ao Grupo de Mercado Comum (GMC) do Mercosul, acompanhado da decisão de promover sua atualização regularmente²⁰.

A necessidade de uma abordagem específica da equidade de gênero nas DVGT resultou em um guia técnico elaborado pela FAO (2013), que foi adotado como referência pela Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais e Quilombolas do MDA na análise das políticas de promoção da igualdade e autonomia econômica das mulheres rurais à luz dos dispositivos das Diretrizes (CASTRO, 2015). Foram priorizados cinco temas: participação das mulheres na formulação das políticas; fundamentos legais para uma governança com equidade de gênero; funcionamento das instituições; equidade de gênero nos enfoques, métodos e tecnologias de administração de terras e estratégias e métodos de comunicação e sensibilização.

A partir da apresentação desta iniciativa brasileira de análise de implementação das DVGT com uma perspectiva de gênero e contando com todo o conhecimento acumulado do Grupo Temático de Equidade de Gênero – especialmente, os estudos nacionais sobre o acesso das mulheres a terra – as delegações da Reaf acordaram a elaboração de informes nacionais específicos com o intuito de influenciar os processos nacionais de implementação das Diretrizes, bem como do informe geral de monitoramento regional das DVGT.

Como se pode observar, foi estabelecida uma dinâmica combinada nos planos nacional e regional de discussão e implementação das DVGT, o que permite compreender por que a Seção Nacional Brasileira da Reaf (SNB), formada por representantes de diferentes áreas do governo brasileiro e de organizações e movimentos sociais, constituiu-se como lugar privilegiado para as discussões sobre a aplicação das

18 Ver, CIP (2016).

19 Ver MDA e Incra (2014a).

20 Ver, respectivamente, os seguintes documentos: Mercosul/Reaf/Acta n. 1/16. Anexo VII; Mercosul/XXIII Reaf/Informe Regional.

Diretrizes no Brasil e de elaboração de contribuições para um método de análise e de monitoramento regional.

MONITORAMENTO E ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS DIRETRIZES NO BRASIL

As DVGT estabelecem que é da responsabilidade dos Estados monitorar e avaliar a implementação de seus dispositivos (Diretrizes. 26.1). Em conformidade com esta orientação, as discussões para a definição de uma estratégia de difusão e implementação das DVGT no Brasil se deram, principalmente, na SNB e, de forma complementar, no Comitê Permanente de Negociações Internacionais do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável (CPAI/Condraf) e no Consea.

Inicialmente, visando ampliar a difusão das DVGT no Brasil, o MDA e a FAO publicaram uma edição em português do documento completo das DVGT, acompanhada de apresentações e discussões sobre os seus princípios e conteúdos²¹.

Para subsidiar as discussões, foram elaborados documentos e materiais específicos: uma proposta preliminar de método de análise da implementação no Brasil (MARQUES, 2014a); uma apresentação dos conceitos básicos presentes nas DVGT, relacionando-os com a legislação brasileira e com referências adotadas por organismos multilaterais e Tratados e Declarações internacionais (MARQUES, 2014b), bem como um quadro comparativo entre alguns dos principais dispositivos das DVGT e o marco jurídico nacional (MARQUES, 2014c).

Com o objetivo de abarcar na análise da implementação das DVGT, além do acesso à terra, o acesso aos recursos florestais e pesqueiros, foram convidados representantes do Ministério do Meio Ambiente (MMA)²² e do então Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), além dos representantes da FAO no Brasil.

Na época, o CSA ainda não havia deliberado sobre os modelos de relatórios de caráter universal a serem empregados para a análise de implementação das DVGT, mas foi possível utilizar suas orientações gerais para iniciar esta atividade, especialmente o Marco de Decisões e Recomendações de Monitoramento do CSA (2013/40/8) e o Marco Estratégico Global para a Segurança Alimentar e Nutricional – Segunda Versão (CFS 2013/40/5 Add.1), além de experiências de acompanhamento de outras diretrizes voluntárias, convenções e conferências internacionais, inclusive do ponto de vista das organizações da sociedade civil²³.

Além dos princípios orientadores da implementação das Diretrizes, foram observados os seguintes princípios recomendados por estes documentos para aplicação aos sistemas de monitoramento: ser compatível com as abordagens de direitos humanos, com especial referência à realização progressiva do direito humano à alimentação adequada; contribuir para decisões responsáveis; ser participativo e incluir avaliações que envolvam todas as partes interessadas e os beneficiários, incluindo os mais

21 Ver MDA e FAO (2015).

22 O MMA impulsionava neste período a elaboração das Diretrizes Voluntárias para Políticas Agroambientais na América Latina e Caribe, no âmbito do seu projeto de cooperação com a FAO RLC. O documento final, de 2016, pode ser acessado em: <http://www.fao.org/3/a-i5462s.pdf>.

23 A este respeito, ver Seufert e Suárez (2012) e Suárez e Ratjen (2006).

vulneráveis; ser simples, preciso, conciso, oportuno e compreensível para todos, com os indicadores que têm impacto nos processos e nos resultados esperados, apresentados de forma desagregada por sexo, idade, região etc.; e desenvolver e reforçar as capacidades estatísticas e analíticas nacionais, regionais e mundiais, sem duplicar os sistemas existentes.

O método proposto para a análise da implementação das DVG, em sintonia com o modo como elas próprias foram elaboradas, tem por objetivo o fortalecimento da governança por intermédio de processos participativos e de obtenção de acordos e compromissos progressivos sobre os temas considerados prioritários pelas partes interessadas, especialmente, os beneficiários diretos das políticas públicas, as organizações sociais e as diferentes esferas do Estado (MDA; INCRA, 2014b).

Em resumo, os procedimentos básicos propostos para o início da análise da implementação das Diretrizes em nível nacional no Brasil foram os seguintes:²⁴

i) Objeto: implementação integral das DVG, iniciando pelos registros dos direitos de posse;

ii) Âmbito: das DVG; das DVDA; da Declaração da CIRADR; documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário; e documentos de conferências nacionais temáticas.

iii) Critérios orientadores: existência, adequação e resultados do marco jurídico e da estrutura organizacional para as ações; o progresso alcançado em relação ao ano de adoção das DVG; a identificação de temas para os quais se requer providências; e recomendação para o seguimento da implementação.

iv) Alcance da análise: divisão em áreas temáticas, com caracterização das instituições, dos grupos vulneráveis envolvidos, dos conflitos e dos mecanismos existentes para tornar efetivo o seu cumprimento. O marco legal caracterizado nas esferas constitucional e infraconstitucional federal e, eventualmente, na esfera das unidades da Federação.

v) Participação social: mecanismos de acesso à informação, de consulta, de estímulo à participação ativa na gestão pública e no seu seguimento.

vi) Autoridade central nacional para divulgação e acompanhamento da implementação: MDA e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), especialmente para a coleta de dados, para a elaboração de relatórios e dos encaminhamentos para a sua discussão e aprovação.

vii) Procedimentos de análise: versão preliminar de relatório elaborado pela autoridade nacional, com ampla divulgação, submetida à consulta pública no âmbito do CONDRAF e do CONSEA, da qual deve resultar a aprovação da versão final.

viii) Relatórios: em atenção aos princípios de prestação de contas e de melhoria contínua, são previstos três tipos de documentos: Relatório Base, contendo as informações relativas ao ano de 2013 e aos seus antecedentes; Relatório Quadrienal, contendo a compilação completa de informações, as prioridades estabelecidas e os resultados esperados para o período seguinte; e Relatório Anual, contendo as

24 Uma descrição detalhada do método proposto pode ser encontrada em Marques (2014a).

informações simplificadas relacionadas ao respectivo Relatório Quadrienal, podendo ser seletivo na abordagem temática.

ix) Fontes de informação: realização de análises quantitativas e qualitativas com base em pesquisas oficiais, documentos governamentais e outros, apresentados por organizações sociais e qualquer outra informação pertinente que a Autoridade nacional solicitar ou receber, inclusive notificações e denúncias de inconformidade com as DVGTT.

x) Possibilidades de ações externas: complemento da obtenção de informação e de análise por intermédio de visitas de acompanhamento, inclusive de peritos não vinculados a órgãos estatais.

xi) Assistência e cooperação: os relatórios periódicos considerarão o seu desenvolvimento em temas em que o Estado e a sociedade civil poderiam solicitar ou receber este apoio.

xii) Documentos: em atenção ao princípio de transparência, todos os documentos utilizados para a elaboração e a discussão dos relatórios serão identificados, classificados e disponibilizados ao público em geral para consulta.

xiii) Comunicação a diferentes países: as atividades realizadas serão levadas ao conhecimento de outros Estados, especialmente no âmbito do Mercosul, da representação da FAO para América Latina e Caribe e do CSA.

Apesar do compromisso brasileiro com a implementação integral das DVGTT, a complexidade e a abrangência dos dispositivos pode dificultar o seu monitoramento sistemático. Em função disto, escolheu-se uma estratégia gradual, continuada e cumulativa de monitoramento a partir do ordenamento e da definição de uma sequência de temas a serem tratados de início, até que seja progressivamente completada a análise do conjunto dos dispositivos das DVGTT (MDA; INCRA, 2014a).

A sequência definida para análise contém as seguintes prioridades: registros dos direitos de posse; igualdade das mulheres no acesso a terra; reformas redistributivas; juventude rural. Estas prioridades afetam todos os direitos de posse da terra e de outros recursos naturais ao restringirem legalmente o seu uso e constituírem condições prévias para o alcance dos demais dispositivos (MARQUES, 2014d). As prioridades subsequentes seriam definidas no próprio processo de consulta pública.

Em setembro de 2014, a Assessoria para Assuntos Internacionais e de Promoção Comercial do MDA (AIPC/MDA) e o Incra apresentaram às organizações da sociedade civil um texto para discussão, correspondente ao primeiro Relatório de Análise da Implementação no Brasil das Disposições das DVGTT²⁵ – Relatório Base – centrado nos dispositivos que tratam dos sistemas de informação, registro, cadastro e licenças relacionados aos direitos e deveres de posse (MARQUES, 2014d)²⁶. Estes aspectos afetam as demais prioridades definidas, sendo muitas vezes utilizados como requisitos para o acesso a programas públicos (MDA; INCRA, 2014a). A partir do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, por exemplo, os agricultores têm a possibilidade de acessar benefícios da

25 Ver, MDA e Incra (2014b).

26 A versão integral do relatório pode ser encontrada em MDA (2014) e uma apresentação sintética, em Marques (2014d).

Previdência Social, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Reforma Agrária (MDA; INCRA, 2014a).

O relatório apresenta deliberações de conferências nacionais afins às DVGT e documentos da sociedade civil relacionados à segurança alimentar e contém uma descrição do marco jurídico e organizacional existente, com a distinção entre os vários sistemas de registros, cadastros e licenciamento de direitos e deveres individuais e coletivos (MARQUES, 2014d; MDA; INCRA, 2014b).

Este ponto de partida para a análise – que permite estabelecer entendimentos comuns sobre o marco institucional no momento da aprovação das Diretrizes – ao ser submetido à sociedade civil e aos vários órgãos com atribuições relacionadas deveria resultar na compilação de informações, na definição de proposições para a superação dos problemas identificados e priorizados, na definição dos resultados esperados para o período seguinte e dos respectivos indicadores quantitativos e qualitativos necessários para o monitoramento e a avaliação da atuação do governo brasileiro (MARQUES, 2014e). Este novo conjunto de definições comporia o Relatório Quadrienal, ao passo que o progresso alcançado a cada ano na implementação das DVGT, a identificação de temas para os quais se requer providências e as recomendações para o seguimento da implementação comporiam o Relatório Anual, ambos apresentados à consulta pública em suas versões preliminares (MARQUES, 2014e).

Apesar dos avanços alcançados na elaboração e na aplicação de um método de análise e de monitoramento das DVGT, não se produziu uma convergência entre este processo e outras iniciativas em curso que também se relacionam diretamente com as Diretrizes. De forma ilustrativa, pode-se citar o programa de intercâmbio sobre governança fundiária e políticas públicas, organizado pela Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA/MDA), em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina, que incluiu experiências da Argentina, do Uruguai, do México, do Brasil e da França, e do qual também participou o Incra²⁷. A partir de suas atribuições no Programa Terra Legal²⁸, a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (Serfal/MDA) desenvolveu, em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), com o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e com a Agência Alemã de Cooperação (GIZ) ações integradas de regularização ambiental e fundiária que possibilitam o acesso a terra e aos recursos florestais.

As contribuições apresentadas pelo Incra ao processo nacional de implementação das DVGT identificavam diversas ações dirigidas à ampliação da governança fundiária, com destaque para o tema do cadastro de imóveis rurais, sem avançar no estabelecimento de relações com os dispositivos das Diretrizes. Entre outras, constavam: a automatização das ações de certificação de imóveis rurais via Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF); a retomada da construção do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais e a disponibilização do Acervo Fundiário Digital²⁹.

27 Um dos desdobramentos do programa foi a edição de uma publicação abordando diversos aspectos da experiências internacional e brasileira. Ver Cazella et al. (2015).

28 Para um panorama do Programa Terra Legal, ver Lopes (2015).

29 Para um panorama da atuação do Incra na governança fundiária rural, ver Torsiano e Siqueira (2015).

Além da atuação na Reaf, na qual impulsionou o Grupo de Trabalho de Acesso a Terra, Reforma Agrária e Política Fundiária e a Rede de Instituídos de Terras e outros órgãos responsáveis por políticas fundiárias do Mercosul, o Incra mantém outras iniciativas internacionais. A partir de 2013, tornou-se membro e passou a participar de vários eventos do Comitê Permanente sobre o Cadastro na Ibero-América (CPCI)³⁰, promovendo inclusive o VIII Simpósio Ibero-Americano de Cadastro, realizado em Brasília, em 2015, com o tema “Cadastro e Governança da Terra”. Em 2015, o Incra passou a integrar a coordenação do Mercosul da Rede Interamericana de Cadastro e Registro da Propriedade, na qual coordena um grupo de trabalho para qualificar a gestão territorial e difundir as DVGT entre os países membros³¹. A Rede é uma iniciativa apoiada pela FAO, Banco Mundial, Organização dos Estados Americanos (OEA) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o objetivo de incentivar a cooperação técnica, de difundir e implementar as melhores práticas de cadastro e registro de propriedade.

Outra iniciativa importante foi a criação, em 2014, do Grupo de Trabalho Interministerial para a Qualificação da Governança Fundiária no Brasil, com participação de representantes da administração direta e indireta do governo federal, do Conselho Nacional de Justiça, da Procuradoria Geral da República, dos Registradores Imobiliários, da Universidade Estadual de Campinas, do Banco Mundial e da FAO Brasil (Portaria/Incra/P/n. 165/2014). Sua criação foi um dos desdobramentos do estudo sobre o quadro institucional da governança fundiária no Brasil, em nível nacional e estadual (Pará, Piauí e São Paulo), realizado pelo Banco Mundial a partir da aplicação da ferramenta Marco de Avaliação da Governança da Terra (Land Governance Assessment Framework, LGAF).

Deve-se destacar, igualmente, o projeto de pesquisa “Ferramentas para aprimorar a governança fundiária, mercado de terras e diretrizes voluntárias da FAO para governança da terra”, uma iniciativa do Incra e da Unicamp, em cooperação com a FAO, cujos objetivos são: avaliar os cadastros de terras existentes no governo federal e propor seu aperfeiçoamento e conexão com as DVGT, avaliar o mercado de terras na região conhecida por Matopiba e propor metodologia de avaliação para este mercado.

Entre outras iniciativas impulsionadas pela sociedade civil, podemos citar a parceria da Terra de Direitos com a Action Aid para análise das DVGT e de sua aplicação na avaliação do marco legal e institucional brasileiro (TERRA DE DIREITOS, 2015).

Apesar deste ambiente aparentemente favorável, o Relatório Base, que indicava a situação do país tendo por base o ano de aprovação das DVGT e que deveria ter sido internalizado pelo Incra e demais áreas do MDA, não foi apresentado e discutido nas instâncias e mecanismos de participação social dos conselhos de políticas públicas relacionados às DVGT, em especial, o Consea e o Condraf.

30 O Incra, o IBGE e a Prefeitura de Campinas são os membros brasileiros do CPCI. Para mais informações, ver: <http://www.catastrolatino.org/>.

31 Fonte: <http://www.incra.gov.br/noticias/incra-participa-de-conferencia-interamericana-de-cadastro-e-registro-de-propriedade>. Acesso em: 13 jan. 2017.

CONTEXTO RECENTE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS DIRETRIZES

O Brasil esteve entre os países protagonistas dos processos de elaboração e de aprovação das DVGT e tem sido ativo na sua difusão e implementação em nível nacional, regional e internacional. Existem dificuldades, porém, para continuar fortalecendo a governança responsável da terra em nível nacional.

No período recente é possível identificar, além da descontinuidade no desenvolvimento da proposta de monitoramento institucional por meio dos órgãos oficiais e colegiados, várias iniciativas políticas que divergem dos propósitos das DVGT no que diz respeito a garantir a equidade de acesso aos recursos naturais, vinculada à conquista progressiva do direito a uma alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional.

Estas iniciativas dos Poderes Executivo e Legislativo federais revelam, igualmente, a intenção de redução do diálogo social, um elemento central dos dispositivos das DVGT. Em todas elas o que se constata é a não observância do Princípio de Implementação n. 6 (Consulta e Participação) das Diretrizes, que trata do estabelecimento de relações e da busca de apoio daqueles que, tendo direitos de posse legítimos, poderiam ser afetados pelas decisões antes da sua efetiva atribuição. Em 2016, em um curto período de tempo, foram editadas várias Medidas Provisórias (MP) e aceleradas as tramitações de diversos projetos legislativos, sem a devida participação “ativa, livre, eficaz, significativa e informada de indivíduos e grupos nos processos correspondentes de tomada de decisões”, como previsto pelas Diretrizes.

A capacidade política dos órgãos executores relacionados às políticas de desenvolvimento rural foi reduzida com a extinção do MDA, do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), da Secretaria de Políticas para as Mulheres e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, ambas da Presidência da República, o que revela a perda de importância destes temas na agenda governamental. O primeiro foi extinto pela Lei 13.341/2016 (antes MP n. 726/2016), tendo sido criada em seguida a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), vinculada à Casa Civil da Presidência da República por intermédio do Decreto 8.780/2016 (depois Decreto 8.865/2016). Os demais órgãos citados foram extintos pela Lei 13.266/2016 (antes MP n. 696/2015), tendo sido criada em seguida a Secretaria de Aquicultura e Pesca, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) por meio do Decreto 8.701/2016 (depois Decreto 8.852/2016); a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial são agora vinculadas ao Ministério da Justiça e Cidadania.

A Ouvidoria Agrária Nacional, antes vinculada à Secretaria Executiva do MDA, foi transferida por intermédio do Decreto 8.955/2017 para o Incra, vinculado à Sead, sem alteração significativa das suas competências, mas viu reduzida à metade o número de cargos à sua disposição. O desmonte da equipe que acumulava uma longa e bem-sucedida experiência gerou uma descontinuidade preocupante diante do agravamento de conflitos em algumas regiões. Por outro lado, a perda de status institucional e a sua subordinação ao órgão executor das políticas fundiárias despertam novas preocupações, pois, provavelmente, isto reduzirá a sua capacidade para atuar em “conformidade com

o direito internacional humanitário e eliminar as questões que são causas de conflitos, assim como indicado pelas Diretrizes” (25.1 e seguintes).

○ que levou a Ouvidoria a se constituir como referência internacional foi exatamente uma atuação orientada para um tratamento mais democrático dos conflitos pela terra, o que resultou em alterações relevantes na estrutura e no modo de agir de setores do Poder Judiciário e de órgãos de segurança pública estadual.

Um exemplo de contrariedade ao princípio de consulta e participação foi a aprovação, em Comissão Especial da Câmara dos Deputados, da PEC 215/2000, de autoria do deputado federal Almir Sá (PPB/RR), que inclui dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional a aprovação da demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e a ratificação das demarcações já homologadas, remetendo para a lei ordinária a regulamentação dos critérios e procedimentos de demarcação. Esta PEC não atende ao dispositivo das DVGT que prevê que, ao elaborarem as políticas e as leis sobre a posse da terra, os Estados “devem considerar os valores sociais, culturais, espirituais, econômicos e ambientais da terra e dos recursos pesqueiros” e que todos os membros das comunidades interessadas ou seus representantes, incluídas as pessoas vulneráveis e marginalizadas, devem “poder participar de maneira plena e efetiva na elaboração das políticas e das leis relacionadas com os sistemas de posse dos povos indígenas e de outras comunidades com sistemas tradicionais de posse” (Diretriz 9.7).

○ principal projeto aprovado pelo novo governo federal instituiu o Novo Regime Fiscal,³² que representa uma drástica restrição às políticas públicas e contraria o Princípio de Implementação n. 10 (Melhoria Contínua) das Diretrizes, que procurava assegurar melhorias constantes na governança responsável, com o reconhecimento da importância fundamental de os Estados assegurarem que os órgãos executores tenham “capacidade humana, física, financeira e outras para implementar políticas e leis de maneira oportuna” (Diretriz 6.1) e promoverem e apoiarem investimentos que favoreçam “objetivos sociais, econômicos e ambientais mais amplos” (12.1). Os Estados devem igualmente assegurar que os programas de reforma agrária redistributiva “brindem os beneficiários que dela necessitem com todas as formas de apoio necessárias, como o acesso ao crédito, aos seguros agrícolas, aos insumos, aos mercados, à assistência técnica e à extensão rural, ao desenvolvimento agrícola e à habitação” (15.8).

A MP 759 (23/12/2016) amplia as possibilidades de regularização fundiária em áreas urbanas e rurais em todo o Brasil, estabelecendo critérios para a doação de porções de terras públicas federais localizadas em áreas urbanas consolidadas ou em áreas de expansão urbana para municípios, entre outros aspectos. O texto, porém, não define claramente de que modo esta política de cessão de direitos de posse sobre recursos naturais públicos é condizente com “objetivos sociais, econômicos e ambientais mais gerais”, nem se ela não constituiria uma ameaça aos meios de vida das comunidades locais (8.7).

As DVGT propõem ainda que aqueles a quem os direitos de posse são cedidos devem “receber, quando necessário, apoio que lhes permita gozar seus direitos” (8.8),

32 Resultou na Emenda Constitucional n. 95 (Proposta de Emenda Constitucional – PEC n. 241/2016).

que os Estados e os atores não estatais também devem “impedir a corrupção na cessão dos direitos de posse” (8.9) e que os Estados devem “supervisionar o resultado dos programas de cessão, em especial os efeitos diferenciados de acordo com o gênero, sobre a segurança alimentar e a erradicação da pobreza, assim como a repercussão sobre os objetivos sociais, econômicos e ambientais, e introduzir as medidas corretivas necessárias” (8.11), temas estes ausentes do atual texto legislativo.

As DVGTS reconhecem direitos e responsabilidades relacionados à posse da terra, inclusive a promoção do respeito à “proteção em longo prazo e à utilização sustentável da terra e dos recursos pesqueiros e florestais” (4.3) e a garantia, pelos Estados, da existência de marcos políticos, jurídicos e organizacionais para a governança fundiária que reflitam “a importância social, cultural, econômica e ambiental da terra e dos recursos pesqueiros e florestais” (5.3). Estas orientações, entre outras, são conflitantes com o conteúdo da PEC 65/2012, em tramitação no Senado, e com o substitutivo do deputado federal Mauro Pereira (PMDB/RS) que dispõe sobre o Projeto de Lei (PL) 3.729/2004, tramitando em regime de urgência na Câmara dos Deputados desde julho de 2016, e que permitem a dispensa e a simplificação do licenciamento ambiental, sem critérios ou diretrizes gerais em nível nacional.

O PL 4.059/2012, entre outros, tem como objetivo disciplinar a aquisição, o arrendamento e o cadastro de imóvel rural em todo o território nacional por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras. Ele passou a tramitar em regime de urgência na Câmara dos Deputados desde setembro de 2015, sem estabelecer compromissos e garantias fundamentais definidos pelas DVGTS para as transações dos direitos de ocupação e uso da terra como, por exemplo, a “introdução de limites sobre as transações de terras permitidas e a regulamentação dos procedimentos para autorizar as transações superiores a uma escala determinada” (12.6), “não colocar em risco os objetivos básicos de desenvolvimento” (11.1); “diminuir a incidência dos conflitos e a instabilidade” (11.2) e “proteger os direitos de posse dos produtores em pequena escala” (11.4).

As Diretrizes estabelecem que quando se estiverem considerando investimentos que impliquem transações em grande escala de direitos fundiários, em particular as aquisições e os acordos de parceria, os Estados devem se “esforçar para que as distintas partes façam avaliações independentes e prévias sobre os possíveis impactos, positivos e negativos, que os investimentos possam ter sobre os direitos de posse, sobre a segurança alimentar e sobre a realização progressiva do direito a uma alimentação adequada, sobre os meios de vida e sobre o meio ambiente” (12.10). Estabelecem ainda que os Estados devem “assegurar que os direitos legítimos de posse existentes e as reivindicações sobre estes, incluídos os de posse tradicional e informal, sejam identificados de maneira sistemática e imparcial, do mesmo modo que os direitos e meios de vida de outras pessoas que também possam ser afetadas pelo investimento, como os produtores em pequena escala. Este processo deve ser feito por meio de consultas a todas as partes afetadas, de acordo com os princípios de consulta e participação” (12.10).

As iniciativas mencionadas, se concluídas, indicam um provável retrocesso na garantia do direito à terra e aos territórios pelas populações rurais e um enfraquecimento da governança fundiária responsável pela terra no Brasil, situação na qual as DVGTS poderiam contribuir para a melhoria e para a elaboração dos marcos políticos, jurídicos e organizativos por meio dos quais se regulam os direitos de posse sobre os citados

recursos. Neste contexto adverso, as Diretrizes poderiam ganhar mais importância como referência e orientação para avaliar e aplicar melhorias na governança fundiária e nas políticas públicas, estabelecendo um contraponto às políticas liberais em nível nacional.

Embora os movimentos sociais e as organizações populares se manifestem com frequência de forma convergente com as DVGT, em poucas situações elas foram (ou são) assumidas expressamente como orientação ou instrumento associado às suas reivindicações em nível nacional, o que poderia reforçar a sua legitimidade. Por um lado, isso decorre, possivelmente, de uma lenta apropriação do conteúdo completo das Diretrizes e conseqüentemente, do exercício das possibilidades da sua aplicação em situações locais objetivas. Por outro lado, o perfil democratizante de ação do governo anterior, em sintonia com o conteúdo das Diretrizes, apesar de suas contradições, minimizava a necessidade de se recorrer a este instrumento.

No novo cenário é ainda mais importante que as possíveis ações de monitoramento e avaliação, bem como as análises sobre as DVGT, preservem abordagens sistêmicas, evitando leituras fragmentadas ou pontuais. Até o momento, as iniciativas internacionais de monitoramento das DVGT têm dado prioridade para a divulgação das chamadas “boas práticas” em detrimento da denúncia da não observância de direitos.

A primeira oportunidade de intercâmbio de experiências e de balanço do uso e da aplicação das DVGT no CSA ocorreu durante a sua 43ª Sessão, realizada em outubro de 2016. Os trabalhos apresentados não foram considerados representativos do alcance total das Diretrizes. De forma geral, os relatos mostraram experiências positivas para o empoderamento de todas as partes interessadas, especialmente as mulheres, os jovens e os grupos mais vulneráveis e afetados por conflitos e crises prolongadas, bem como para o estabelecimento de plataformas inclusivas de múltiplas partes interessadas, a promoção de uma participação política firme e sustentada em nível nacional e local e a incorporação das DVGT em políticas, leis e sistemas nacionais e sua harmonização com elas.

Embora a maioria das experiências apresentadas tenha sido a respeito da sensibilização para as DVGT, entre os principais desafios para o seu prosseguimento, apontados pelo CSA, estão o escasso conhecimento e entendimento das Diretrizes pelas partes interessadas, as dificuldades para alcançar uma representação efetiva dos principais beneficiários no diálogo entre as múltiplas partes interessadas e a violência contra os defensores dos direitos humanos.

Entre as 62 experiências relatadas, quatro delas guardavam relação com o Brasil: (i) método para registro de comunidades tradicionais no Cadastro Ambiental Rural (CAR) (elaborado pela **Agência Alemã de Cooperação Internacional – GIZ e MMA**); (ii) mutirões integrados de regularização ambiental e fundiária (GIZ/MMA/SFB/MDA); (iii) Sistema Nacional de Registros Rurais e Programa Nacional de Crédito Fundiário (MDA/INCRA); e (iv) reconhecimento e intercâmbio no Mercosul (Via Campesina na Argentina).

O CSA recomendou o acompanhamento regular do uso e da aplicação das DVGT mediante a organização de iniciativas em escala nacional, regional e mundial, em conformidade com o documento específico aprovado na Sessão (CFS 2016/43/7).

Uma das iniciativas mais relevantes vem sendo impulsionada por diferentes organizações e movimentos sociais e pela própria FAO, tendo como base o Manual Popular para a Governança Responsável das Terras, Pesca e Recursos Florestais – guia para a promoção, o monitoramento, a aplicação e avaliação” (CIP, 2016). Trata-se de uma ferramenta útil especialmente por orientar sua aplicação a partir de exercícios em situações concretas e casos construídos de conflitos.

O Manual é peça fundamental para a implementação do projeto “Increase the use of VGGT among CSOs”, desenvolvidos pela FAO e FIAN Internacional, que se insere na estratégia mais geral de criação de parcerias na implementação das Diretrizes e se constitui como um programa de capacitação que valoriza a construção coletiva do conhecimento como elemento para a sua apropriação e aplicação em situações concretas (FAO, 2016b).

A FIAN elaborou outra ferramenta útil para o monitoramento e a avaliação, por parte das comunidades rurais, da atuação do Estado no cumprimento de suas obrigações relacionadas aos dispositivos das DVGT, que consiste em um conjunto de perguntas para medir o desempenho do governo nacional (FIAN, 2015). Esta ferramenta é aplicada, por exemplo, por uma iniciativa autônoma da Aliança Continental para a Soberania Alimentar na América Latina e Caribe, nos marcos do projeto de cooperação do Brasil com a FAO RLC, de monitoramento das DVGT (Alianza Continental por la Soberania Alimentaria, 2016).

DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS DIRETRIZES

Os elementos apresentados demonstram que o Brasil participou ativamente da elaboração e da aprovação das DVGT, tomando iniciativas para a sua implementação em âmbito nacional e regional, e que segue presente no debate internacional sobre alternativas de monitoramento, tanto mediante iniciativas governamentais como da sociedade civil. A partir desta trajetória é possível identificar alguns desafios específicos ao Brasil e outros comuns, compartilhados pelos demais países e fóruns internacionais.

Entre os desafios da experiência nacional pode-se destacar a necessidade de se superar a dispersão de iniciativas, mediante uma ação coordenada e convergente que fortaleça o processo nacional sem inibir as iniciativas autônomas ou setoriais, que amplie a participação dos órgãos federais e das organizações sociais, que valorize os espaços institucionalizados de participação representados pelos conselhos nacionais e que vincule as Diretrizes com os debates públicos de revisão do marco legal e institucional.

É necessário retomar e ajustar algumas das ações iniciais do processo gradual e cumulativo de implementação nacional das DVGT. A discussão do Relatório Base já elaborado sobre o tema de registros e cadastros de terra poderá resultar na elaboração e priorização de proposições para a superação dos problemas identificados no marco institucional, na definição de resultados esperados e de indicadores para o seu monitoramento e avaliação. Além dele, o conhecimento já acumulado na análise das políticas de promoção da igualdade e da autonomia econômica das mulheres rurais à luz dos dispositivos das DVGT permite a produção de um relatório-base sobre o tema que forneça subsídios a uma análise do acesso à terra pela juventude rural.

É fundamental reconhecer a importância e a utilidade da interação entre o âmbito nacional e o regional – especialmente na Reaf – fomentando o diálogo e o intercâmbio em uma dinâmica de cooperação sobre a implementação das DVGT.

Existem desafios presentes na experiência brasileira que são comuns a outros países e objeto de discussão no CSA. O primeiro deles refere-se ao escopo da implementação das DVGT, pois o que se constata é a predominância de atividades centradas no tema do acesso à terra. O compromisso com a implementação integral das DVGT demanda o fortalecimento de iniciativas específicas e apropriadas focadas no acesso aos recursos florestais e pesqueiros e a abertura de uma discussão que incorpore o tema do acesso à água, como um recurso em si e como parte inerente aos demais recursos naturais. O segundo deles consiste na apropriação e na utilização das DVGT pelas comunidades rurais como instrumento para evitar e superar conflitos de modo que seus direitos a terra e aos territórios sejam protegidos, garantidos e promovidos. É preciso que se elabore uma estratégia específica para a instrumentalização das Diretrizes pelos povos indígenas que resulte, entre outras coisas, em marcos apropriados para a atuação dos organismos multilaterais.

O terceiro tipo de desafio refere-se à mobilização de outros setores para a aplicação das Diretrizes, como é o caso das instituições acadêmicas e de pesquisa, dos Poderes Judiciário e Legislativo e do setor privado. Embora vários dispositivos das DVGT dirijam-se diretamente ao setor privado, de forma geral, as iniciativas impulsionadas pelo Mecanismo do Setor Privado do CSA e por outras instituições têm priorizado mecanismos de responsabilidade social corporativa e de autorregulação voluntária, que não têm a capacidade de evitar abusos aos direitos humanos e assegurar a responsabilização dos setores envolvidos (UNIÃO EUROPEIA, 2016). Em que pese algumas iniciativas inovadoras recentes, há muito a ser feito nesse campo³³.

O quarto tipo de desafio consiste em se consolidar mecanismos inovadores de monitoramento e de avaliação nas escalas local, nacional, regional e internacional, especialmente aqueles que valorizam o protagonismo das comunidades e se relacionam com os esforços em curso que visam definir mais claramente o próprio papel do CSA no referido monitoramento³⁴. Existem importantes iniciativas de organizações não governamentais de denúncia e de prevenção dos impactos das grandes aquisições de terras sobre as comunidades rurais e de apoio à realização do direito à alimentação para todos, como é o caso da Action Aid³⁵, da Fian³⁶ e da Oxfam³⁷. Todas partem do

33 Entre outras, destacam-se: a criação do Grupo Interlaken, voltado para apoiar as empresas que assumem compromissos com as DVGT; as ações da FAO nos marcos da Grow Africa Initiative e da aplicação dos princípios para o Investimento Responsável em Agricultura (RAI).

34 CSA constitui um grupo de trabalho específico – Open Ended Working Group – que visa produzir contribuições para a definição de um conceito e de um modelo de monitoramento de suas decisões e recomendações e que tem recebido contribuições do Mecanismo da Sociedade Civil.

35 Entre as iniciativas da Action Aid, destacam-se: o projeto Direitos das Mulheres a Terra na Guatemala, Serra Leoa e Índia e o documento “Act on int: four key steps to prevent land grabs” (Action Aid, 2012; 2015).

36 Ver a análise da FIAN sobre a iniciativa do G8, denominada New Alliance for Food Security and Nutrition in Africa (FIAN, 2014).

37 A sua iniciativa “Behind the brands” resultou nas primeiras aproximações de corporações internacionais às DVGT, inclusive com a formalização de compromissos sobre os direitos a terra das comunidades (OXFAM, 2013).

reconhecimento da centralidade do acesso à terra e aos demais recursos naturais para as comunidades, enfatizando a necessidade de que governos e instituições doadoras reconheçam e garantam tais direitos.

Entre as demais iniciativas internacionais que contribuem para organizar um enfoque de direitos humanos no monitoramento das DVGT pode-se destacar o recente estudo do Sub-comitê de Direitos Humanos do Parlamento Europeu, que aborda de forma qualitativa e quantitativa as aquisições de terras em grande escala envolvendo empresas europeias e instituições financeiras. O estudo parte do marco consolidado sobre direitos humanos da União Europeia, que adota como pressuposto o fato de que “obrigações extraterritoriais em direitos humanos da UE e dos Estados membros implicam em obrigações para estabelecer os mecanismos de regulação necessários para que empresas, incluindo as transnacionais, e outros atores não estatais não prejudiquem o exercício dos direitos humanos em outros países” (UNIÃO EUROPEIA, 2016).

Deve-se mencionar igualmente a abrangente análise de progressos na governança da terra, realizada pelo Departamento Internacional do Reino Unido (DFID), nos marcos de seu programa de promoção da implementação e do monitoramento das DVGT (Legend), que traz importantes contribuições para a discussão a respeito de modelos mais universais de monitoramento e para a coordenação entre diferentes iniciativas existentes (HALL; SCOONES com HENLEY, 2016).

As ações aqui apresentadas mostram que o amplo consenso verificado na aprovação das DVGT, que expressou um acordo geral sobre os seus dispositivos e sobre seu caráter de instrumento amplo, útil e flexível, tem contribuído para respaldar as diversas iniciativas em curso. Há uma pluralidade de pontos de vista que agora segue se expressando na interpretação sobre seus conteúdos e nas variadas formas de aplicação sintonizadas com diferentes objetivos. Isto revela que as Diretrizes não são um fim em si mesmas e que o sentido maior de sua existência é criar condições mais favoráveis para a garantia e a promoção do direito à terra e aos recursos naturais pelas comunidades rurais, como parte da realização progressiva do direito à alimentação adequada. Para tanto, é fundamental que sua aplicação esteja vinculada principalmente à agenda pública de superação da fome, da insegurança alimentar e da pobreza rural.

FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACTION AID. *Women’s land rights project in Guatemala, India, and Sierra Leone: empowering poor and excluded women and fighting against poverty and hunger through enhanced access to and control over land*. Joannesburg: Action Aid, 2012.

ACTION AID. *Act on in: four key steps to prevent land grabs*. 2015. Disponível em: <http://www.actionaid.org/publications/act-it-four-key-steps-stop-land-grabs>. Acesso em: 26 jan. 2017.

ALIANZA CONTINENTAL POR LA SOBERANIA ALIMENTAR. *Monitoreo popular y participativo a la implementación de las Dicitrices Voluntarias de la Gobernanza de la Tierra, Pesca y Bosques de FAO en Panamá, Perú y Paraguay (primero borrador)*. Proyecto de Cooperación Técnica MDA-Brasil/FAO RLC. 2016. Mimeo.

BRASIL. *II Plano Nacional de Reforma Agrária*. Brasília: MDA, 2003. Disponível em: http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf. Acesso em: 15 dez. 2016.

CAZELLA et al. (Org.). *Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais*. Blumenau: Editora Nova Letra, 2015. Disponível em: http://oppa.net.br/livros/GOVERNAN%C3%87A+DA+TERRA+E+SUSTENTABILIDADE_DIGITAL.compressed.pdf. Acesso em: 6 fev. 2017.

CASTRO, M. P. *Documento contendo sistematização e análise sobre o tema “mulheres e gênero” nas Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra a partir das políticas públicas no Brasil*. Projeto de Cooperação Técnica Nead/IICA. (Produto 3). Brasília: NEAD/IICA, 2015.

CIP. *Manual Popular para a Governança das terras, pesca e recursos florestais – Guia para a promoção, monitoramento, aplicação e avaliação*. Argentina: CIP, 2016. Mimeo.

FAO. *Informe Final – Consulta Regional Latino América da FAO sobre Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional*. América do Sul e México. 2010. Brasília, 20-21 maio 2010. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/012/a1413p/a1413p00.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2016.

FAO. *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres: una guía técnico para apoiar la gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género*. Roma, FAO, 2013. Mimeo. (Guia Técnico sobre la Gobernanza de la Tenencia, n. 1).

FAO. *Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas brasileiras*. Brasília, FAO, 2016a. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i5335o.pdf> (português).

FAO. *Enhancing capacities of CSOs/grassroots to contribute to the VGGT implementation*. Apresentação. Versão: jun. 2016b. Mimeo.

FIAN. *New alliance (G8 New Alliance for Food Security and Nutrition in Africa), a critical analysis from a human rights perspective*. Fian International and Fian Germany, Hands of the Land Alliance, Feb. 2014. Mimeo.

FIAN. *Vigilando la gobernanza de la tierra, la pesca y los bosques. Herramienta de monitoreo basada en las Directrices sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques*. Heidelberg, Fian Internacional, 2015. Disponível em: http://www.fian.org/fileadmin/media/media_publications2015/FIAN_herramienta_monitoreo_revisado_esp_200715.pdf. Acesso em: 23 jan. 2017.

FRANÇA, C. G. Participação social na organização da agenda e na gestão de políticas de desenvolvimento rural. *Desenvolvimento em Debate*, v. 1, n. 2, p. 65-81, jan./abr./maio/ago. 2010. Disponível em: http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_caio.pdf.

FRANÇA, C. G. *Documento técnico con el análisis de la trayectoria de la Reaf relacionada con las Directrices Voluntaria para la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional*. Procasur – Estudio regional sobre la implementación de las ‘Directrices responsables

sobre la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional' en los países del Mercosur. Santiago, Chile, 2016. Mimeo.

HALL, R.; SCOONES, I. com HENLEY, G. *Strengthening land governance: lessons from implementing the Voluntary Guides*. Legend State of the Debate Report 2016. London: Legend, 2016. Disponível em: <https://www.odi.org/projects/2798-land-enhancing-governance-economic-development-legend>. Acesso em: 28 nov. 2016.

LOPES, S. R. Breve panorama da Amazônia Legal. In: CAZELLA, A. et al. (Org.). *Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais*. Blumenau: Editora Nova Letra, 2015. p. 311-322.

MARQUES, V. P. M. A. *Proposta de método de análise da implementação no Brasil das disposições das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais*. 2014a. Versão preliminar, 7 fev. 2014. Mimeo.

MARQUES, V. P. M. A. *Conceitos para a análise da implementação das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais*. 2014b. Versão preliminar, 14 abr. 2014. Mimeo.

MARQUES, V. P. M. A. *Quadro de análise da implementação das disposições das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais*. 2014c. Versão preliminar, 4 fev. 2014. Mimeo.

MARQUES, V. P. M. A. *A análise da implementação das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Brasil*. 2014d. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/016/i.2801s/i2801s.pdf>. Versão em espanhol. Acesso em: 18 nov. 2017.

MARQUES, V. P. M. A. *Possibilidades de mecanismos de monitoramento das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional*. Contribuição ao evento paralelo do Mecanismo da Sociedade Civil na 41ª Sessão do Comitê de Segurança Alimentar Mundial, 13 a 17 out. 2014. Versão preliminar, 2 dez. 2014e. Mimeo.

MDA. *Relatório de análise da implementação no Brasil das disposições das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar nacional*. Brasília: AIPC/MDA e Incra, set. 2014. Não publicado. Mimeo.

MDA; FAO. *Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da segurança alimentar nacional*. Brasília: MDA, FAO.

MDA; INCRA. *Contribuição do Brasil à implementação das Diretrizes Voluntárias sobre Governança Responsável da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais*. 33ª Conferência Regional da FAO América Latina e Caribe. 6 a 9 de maio de 2014, Santiago, Chile, 2014a. Mimeo.

MDA; INCRA. *Primeiro Relatório de Análise da Implementação no Brasil das Disposições das DVG*. Brasília, 2014b. Mimeo.

MERCOSUL/Reaf/ATA 02-2006. Anexo IX. 2006.

MERCOSUR/Reaf/ACTA n. 1/16. Anexo VII. 2016.

MERCOSUL/XXIII Reaf/Informe Regional. A Reaf Mercosul e a implementação das Diretrizes Voluntárias da Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança Alimentar Nacional. 2015.

OXFAM. *Por trás das marcas: justiça alimentar e as “10 Grandes” empresas de alimentos e bebidas*. Relatório. Informativo da Oxfam, 26 fev. 2013. Disponível em: http://www.behindbrands.org/media/Download-files/Relatrio_PorTrasDasMarcas.ashx. Acesso em: 19 set. 2016.

REAF. *Synthesis of the Regional Report – The special meeting on family agriculture in Mercosur (Reaf) and the implementation of the Voluntary Guidelines for the Responsible Governance of Land, o Fish Resources and Forestry in the context of National Food Security (DVGT)*. Montevideu: Reaf, 2015. Mimeo.

SEUFERT, P.; SUARÉZ, S. M. *Monitoring the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests. A civil society perspective*. Rome: FAO, 2012. (Land Tenure Working Paper, n. 22). Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/016/ap098e/ap098e00.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

SUÁREZ, S. M.; RATJEN, S. *Reporting Guidelines to Monitor the Implementation of the Final Declaration of the International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD)*. Rome: IPC, 2006. Disponível em: <http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/Reporting-Guidelines-International-Conference-on-Agrarian-Reform-and-Rural-Development-2006.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

TERRA DE DIREITOS. *Terra é vida, não mercadoria: direitos e mecanismos nacionais e internacionais*. Rio de Janeiro: Action Aid e Terra de Direitos, 2015. Disponível em: <http://www.actionaid.org.br/publications/terra-e-vida-nao-mercadoria-e-mecanismos-nacionais-e-internacionais>. Acesso em: 13 set. 2016.

TORSIANO, R. M.; SIQUEIRA, C. R. A atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária na governança fundiária rural. In: CAZELLA, A. et al. (Org.). *Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais*. Blumenau: Editora Nova Letra, 2015. p. 291-310.

UNIÃO EUROPEIA. *Land grabbing and human rigths: the involvement of European corporate and financial entities in land grabbing outside de European Union*. Bélgica: União Européia, 2016. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578007/EXPO_STU%282016%29578007_EN.pdf. Acesso em: 12 nov. 2016.

POTENCIALIDADES DE PERMANÊNCIA DE JOVENS EM COMUNIDADE RURAL QUILOMBOLA

Rosemeri da Silva Madrid ¹
Margarete Leniza Lopez Gonçalves ²

RESUMO

O presente trabalho apresenta a perspectiva dos jovens da comunidade remanescente de Quilombo do Ibicui d'Armada, localizada no Distrito do Ibicui d'Armada, área rural do município de Sant'Ana do Livramento. O objetivo geral do estudo foi identificar as potencialidades de desenvolvimento da comunidade Remanescente de Quilombo, em Sant'Ana do Livramento, em especial a percepção dos jovens da localidade rural quanto a relevância da identidade quilombola, como legado histórico e cultural. Esta pesquisa também procurou analisar as potencialidades que possam encadear o desenvolvimento humano, social e econômico principalmente dos jovens quilombolas. A pesquisa foi um estudo de caso, desenvolvido junto às trinta e uma famílias, com foco junto aos integrantes jovens destes núcleos e a liderança quilombola. A coleta de dados foi realizada a partir da observação participante, entrevistas e de anotações feitas em campo, com a realização posterior de descrição do contexto analisado. Os resultados sinalizam a percepção dos jovens quanto à importância da comunidade e a vontade dos mesmos em permanecer na comunidade rural após o término dos estudos, mesmo que não vislumbrem perspectivas concretas de desenvolvimento da população rural negra.

Palavras-chave: Desenvolvimento humano. Comunidade quilombola. Jovens rurais.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal do Brasil de 1988, considerada Constituição Cidadã, ampliou sensivelmente os direitos da população que até então se encontrava à margem de políticas sociais, contemplando o reconhecimento à titulação de terras aos moradores de comunidades quilombolas, descendentes de pessoas escravizadas. Até a promulgação desta Carta Magna, as comunidades quilombolas brasileiras sobreviviam sob o manto da invisibilidade com as mazelas da pobreza e do abandono, ou seja, com comprovado alto índice de hipossuficiência, analfabetismo, mortalidade infantil, desnutrição, abandono e preconceito, resistindo ao esquecimento por força da cultura, da ancestralidade e do legado de bravura gravado geneticamente.

Segundo dados atualizados em outubro de 2016 pelo Incra³, órgão responsável pela expedição de titulação de territórios às comunidades quilombolas, foram abertos até agora 1.290 processos de reconhecimento de território, 111 portarias de reconhecimento publicadas, o que totaliza 2.023.730,8066 hectares reconhecidos. Isso segundo o relatório disponível no site do Incra representa 28.743 famílias quilombolas intituladas, e o Incra declara a expedição de 33 Territórios intitulados e além disso, consta na última atualização 1536 processos abertos aguardando andamento.

1 Graduada em Tecnologia em Gestão Pública / Especialista em Desenvolvimento em Regiões de Fronteira e Mestranda em Administração, Unipampa. Contato: rosemeri.madrid@bol.com.br.

2 Graduada em Ciências Econômicas / Mestre em Economia do Desenvolvimento. PUC. Contato: margaretelg@gmail.com.

3 Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Além do Incra, é também responsável pelo registro e mapeamento das comunidades a Fundação Cultural Palmares, ligada ao Ministério da Cultura, sendo organização governamental voltada para a preservação da cultura afro-brasileira. Este órgão registrou 2.607 comunidades, conforme relatório emitido pela Fundação Cultural Palmares, atualizado em 10 de setembro de 2015. Além deste número, existem em processo de certificação 148 comunidades espalhadas pelos estados da Federação e destes, quatorze processos pertencem às comunidades quilombolas do Rio Grande do Sul.

Esta política pública possui um arcabouço consistente de legislações destinadas à proteção e preservação destas comunidades, ao todo, quinze legislações federais compõem o fundamento legal de proteção, identificação e reconhecimento das terras ocupadas pelos remanescentes dos quilombos, considerados os grupos étnico-raciais segundo critérios de auto definição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra, relacionada à resistência a opressão histórica sofrida, conforme conceituação prevista na Constituição Federal.

A comunidade quilombola do Ibicui d'Armada está localizada na zona rural de Sant'Ana do Livramento, distante cerca de 20 quilômetros da zona urbana do município. Essa comunidade está inserida neste contexto sendo identificada e reconhecida pela Fundação Cultural Palmares em 2009, conforme processo FCP 01420.000860/2009-11, totalizando 31 famílias de ancestralidade negra, descendente de pessoas escravizadas. As famílias quilombolas enfrentam problemas recorrentes às comunidades rurais locais, como falta de infraestrutura, ausência de estradas trafegáveis, assistência médica, transporte, o que tem provocado o êxodo rural, especialmente entre os jovens, que buscam melhores condições de vida nos grandes centros, assegura Neiva et al (2008).

Esta realidade gera inquietude, uma vez que o cenário das comunidades quilombolas é favorável pela proteção institucional estendida aos cidadãos auto definidos remanescentes de quilombos, que além da garantia territorial, recebem a atenção de várias políticas públicas federais.

Entretanto, este arcabouço não tem sido eficaz para garantir a permanência dos jovens no ambiente rural, o que em longo prazo, implica no desaparecimento destas mesmas comunidades que foram objeto de marcos regulatórios consistentes para garantir suas existências. Este contraditório pode ser analisado pelos prismas da abordagem de Amartya Sen, teórico que se posiciona sobre a importância das liberdades no âmbito do desenvolvimento. Faz-se necessário e é imediato, ações de valorização do meio rural que como bem afirmou Pires (2004) ao atribuir a este espaço qualidades positivas como lazer, moradia e proteção ambiental, concorrem com a representação que a população ali existente tem de sua própria ruralidade.

Dito isto, deste fato questiona-se: como, mesmo cercado de previsões legais, manter o jovem quilombola que gostaria de permanecer em sua comunidade, garantido a existência e perenidade das populações rurais negras? Para buscar essa resposta, o presente artigo resgata a constituição das comunidades quilombolas, na seção 2, apresentando a teoria do desenvolvimento humano na subseção 2.1 e a subseção 2.2 busca a proposição da importância da garantia de permanência dos jovens quilombolas

nas terras conquistadas por seus antepassados. A seção 3 apresenta a caracterização da pesquisa e os procedimentos de análise nas subseções. A seção 4 se propõe a, a partir do método proposto e com base no referencial teórico apresentado, responder quais são os desejos e as perspectivas dos jovens quilombolas no que tange suas vidas e a identificação cultural de seus ancestrais. Por fim, a seção 5 apresenta as considerações finais.

1 AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS E O RESGATE DA CIDADANIA: AS PERSPECTIVAS PARA OS JOVENS QUILOMBOLAS

O tratamento diferenciado dos remanescentes de quilombo é questionado por alguns por uma diferenciação que não busca igualdade. De fato, isso ocorre, mas pouco se diz sobre a desigualdade que atingiu ao longo da história de nossa sociedade esse grupo. Visões meritocráticas tendem a negligenciar o legado de opressão e exploração que atingem parte da população e como esse contexto fez parte de uma escolha de Estado e social.

Hoje, defende-se que o desenvolvimento humano não propõe a eficiência e a igualdade de oportunidades, mas que deveria priorizar aqueles que mais precisam. Ou seja, é uma questão de equidade, de atender prioritariamente os mais excluídos. Nisto se inserem os quilombolas e, especialmente os jovens quilombolas, conforme segue.

1.1 AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

Como bem lembram Adão e Madrid (2015), as comunidades quilombolas são grupos cuja identidade étnica os distingue do restante da sociedade. A Associação Brasileira de Antropologia (ABA) define as comunidades quilombolas como “grupos que desenvolveram práticas de resistência a manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos num determinado lugar”. São comunidades que se constituíram a partir de uma grande diversidade de processos, tanto durante a vigência do sistema escravocrata, que por mais de trezentos anos subjugou negros trazidos da África para o Brasil, quanto após sua abolição, no século XIX, conforme lembram os autores acima.

O arcabouço legal que define o conceito de quilombo está expresso no Decreto Federal n. 4.887, de 2003 que conceitua, “consideram-se remanescentes das comunidades de quilombo, para fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada a opressão histórica sofrida.

O que corrobora com o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal ao nos dizer que os indivíduos agrupados em maior ou menor número, que pertençam ou pertenciam a comunidades que, portanto, viveram, vivam ou pretendam ter vivido nas condições de integrantes delas como repositório de suas tradições, cultura, língua e valores, historicamente relacionados ou culturalmente ligados ao fenômeno sociocultural quilombola.

2 DESENVOLVIMENTO HUMANO

Conforme Kageyama (2012), a ideia de desenvolvimento como evolução e como progresso, que havia predominado até o século anterior foi substituída pela ideia

de crescimento. Só após, o dinamismo econômico passou a ser tratado como sinônimo de melhoria nos indicadores sociais e crescimento passaram a ser identificados como desenvolvimento econômico (Kageyama, 2012). Ou seja, a ideia de desenvolvimento dissociada de valores econômicos e financeiros é muito recente, como bem ilustram as teorias desenvolvidas por Amartya Sen, trazendo para discussão elementos como bem estar, liberdade de escolhas e o estado de realização como fatores de desenvolvimento.

Recentemente, a partir de revisões conceituais e como consequências de novas abordagens econômicas, que, inclusive impactaram na construção do Relatório sobre Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP), o conceito se refez e passou a incorporar os indicadores de bem-estar e de sustentabilidade, conforme consta do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Neste artigo foi usado como principal abordagem referencial deste estudo, a teoria seniana e os elementos constantes no Relatório do Desenvolvimento Humano Programa das Nações Unido para o Desenvolvimento, publicado em 2014.

Para Sen (2010), a expansão da liberdade é vista como o principal fim e o principal meio para o desenvolvimento e este consistem na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas. Pelo pensamento seniano, tem-se que o processo do desenvolvimento quando julgado pela ampliação da liberdade humana, precisa incluir o cidadão, quando o mesmo está fora, não alcançado pelas políticas públicas de promoção da igualdade e da inclusão, como bem lembra Sen. Nesse sentido, os direitos sociais são fundamentais.

Vendo pelo aspecto das comunidades remanescentes de quilombos, estas, mesmo protegidas pelo arcabouço legal, estão sem opções de liberdade, o que leva principalmente os jovens a privação de escolhas, o que pode vir a afastá-los da vida no campo e por consequência, desencadear o desaparecimento das comunidades quilombolas rurais. Caso esses jovens não quisessem permanecer em suas comunidades, isso não seria um problema de desenvolvimento, uma vez que suas escolhas estariam sendo contempladas por suas vontades, no entanto, a falta de condições postas pode estar por cercear as escolhas de permanência desses jovens.

A abordagem sobre desenvolvimento e bem estar, baseada no conceito de capacidades defendida por Sen explicita o valor das escolhas individuais e da participação, sendo, portanto a principal base para análise do estudo proposto.

Potencialidades para manter o jovem em comunidades rurais quilombolas

Diante das peculiaridades e especificidades das comunidades quilombolas, a partir daquela do Quilombo do Ibucui d'Armada, são apresentadas as características desse quilombo, no que concerne os aspectos econômicos, culturais e sociais. Para tanto, o jovem e a sua perspectiva de permanência ou saída do seio da comunidade passam a ver analisados.

2.1 A PECUÁRIA E O POTENCIAL ECONÔMICO DE PERMANÊNCIA

A comunidade quilombola do Ibucui d'Armada tem como principal atividade econômica a exploração da bovinocultura e beneficiamento da lã. Esta atividade foi, conforme relato dos moradores, transmitida de pai para filho por várias gerações,

estimulada pelos grandes produtores locais, o que traz a significação de potencialidade para manter o jovem quilombola no campo, a pecuária familiar. Há nisso um ganho pela disponibilidade de mão-de-obra por parte dos produtores patronais da região.

Segundo conceito da Emater/RS (2003), entende-se por pecuarista familiar o indivíduo que tem seu sistema de produção baseado na bovinocultura de corte, associado ou não à ovinocultura, com mão-de-obra essencialmente familiar. A caracterização pela EMATER ainda prevê que esta pecuária familiar explore uma área total de campo de no máximo 300 hectares; resida na unidade de produção rural ou ainda em área urbana próxima; que tenha 80% da renda bruta total resultante da atividade e que a renda bruta anual não supere R\$ 40 mil reais, descrição que infere bem o perfil daquela comunidade rural.

Conforme Porto (2014, p. 86), com estas características, presume-se, do ponto de vista econômico, que os sistemas de produção da pecuária familiar sejam rudimentares e no seu entendimento, pouco sustentáveis. Mas, esclarece Porto (2014, p.86), tendo em vista que o estabelecimento rural estaria em condições de garantir a segurança alimentar, a atividade mesmo sendo de baixo rendimento, pode manter-se longamente, “pois se tratam de famílias que necessitam daquela atividade”.

Após trabalhar-se a pecuária, no sentido de compreender os elementos potenciais de desenvolvimento em uma comunidade produtiva, a seguir passa-se a trabalhar a abordagem do patrimônio imaterial de comunidades quilombolas, como um fator a ser explorado para o desenvolvimento destas populações.

2.2 PATRIMÔNIO IMATERIAL

A sobrevivência das comunidades remanescentes de quilombos e em especial a do Ibicui d'Armada, pode ainda ser viabilizada a partir do desenvolvimento de sua potencialidade cultural e imaterial. O patrimônio imaterial é um dos objetos de gestão e de cuidado do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), que possui organismos para registro, acompanhamento e preservação, através de inventário nacional.

Para Machado e Pires (2012), o conceito de patrimônio é a priori econômico e individual, sendo o que as pessoas físicas ou jurídicas possuem de valor, seus bens, suas posses, o seu legado. Já para Couceiro e Borba (2015), a ideia de patrimônio se consolida como tesouro do passado, incontestável, ou ainda valor inquestionável pela perenidade.

O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), criado em 1937 com a missão de preservar o patrimônio cultural brasileiro, protegendo e promovendo os bens culturais brasileiros, garantindo a permanência e usufruto para gerações presentes e futuras. Conforme o site institucional do IPHAN, “Desde a Constituição Federal de 1988, que expressou em seus artigos 215” que a Lei protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras” e artigo 216 que atesta “Constituem o 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”. Considerando na sequência, em seu parágrafo quinto que “ficam tombados

todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”. Temos aí, portanto, o arcabouço legal de proteção à cultural remanescente de quilombo, com sua riqueza, seus modos de fazer, criar e viver (os saberes), que devem ser resguardados e valorizados para futuras gerações.

O Iphan, com regulação de Decreto Federal n. 3.551, de 04 de agosto de 2000, começou a organizar por registro, os bens culturais de natureza imaterial que constituem o Patrimônio Cultural Brasileiro, criando ainda o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial. Através deste instrumento legal é possível registrar os Saberes, como são denominados os conhecimento e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades, e registrados também como referência a continuidade histórica do bem imaterial, e sua relevância para a memória, a identidade e a formação da sociedade.

Conforme o texto legal, são partes legítimas para provocar a instauração no processo de registro, entre outros, as sociedades e associações civis. Feitos os trâmites burocráticos previstos no Decreto, a comunidade passa a constar como Patrimônio Cultural do Brasil. E tal é a importância do registro de bens intangíveis, que este Patrimônio é objeto de acompanhamento e cuidado pelo Iphan, atualizando a previsão Constitucional de proteção aos saberes.

Segundo Couceiro e Barbosa (2015), a ideia de considerar danças, manifestações e aspectos ligados à culinária, aos ofícios e aos diversos costumes de comunidades específicas é uma ideia com presença relativamente recente nos debates nacionais acerca do tema. As pesquisadoras lembram que é comum haver associação entre definição de cultura imaterial e a cultura popular, ou seja a ação de patrimônio relacionada às culturas populares deve levar em consideração a teia de relações envolvidas na geração, transmissão e consumo de bens culturais e “o grande desafio neste quesito é evitar a padronização e a estagnação das manifestações culturais, sendo preciso estimular as diversas recriações e ressignificações dos bens a partir de diferentes gerações e camadas sociais”.

Tal é a importância de preservar o patrimônio imaterial de comunidades quilombolas, que o Quilombo do Vale do Ribeira, que congrega mais de trinta e seis comunidades espalhadas por municípios ribeirinhos do Estado de São Paulo, com auxílio técnico de pesquisadores acadêmicos, realizou no transcurso de dois anos seu Inventário Cultural, registrado legalmente no Inventário Nacional de Referências Culturais (INRC) do IPHAN. Este registro possibilitou o enquadramento nas categorias Celebrações Formas de Expressão, Ofícios, Modos de Fazer, Lugares e Edificações, e são nestas categorias onde se encaixam os ofícios e saberes da comunidade quilombola e ribeirinha.

Isto que significa que, além da proteção legal e as devidas certificações expedidas pela Fundação Cultural Palmares e pelo Incra, estes quilombolas estão sob a tutela do Iphan, o que pode posteriormente proporcionar o acesso destas pessoas ao Programa Nacional de Patrimônio Imaterial (PNPI), pertencente ao Instituto.

O PNPI, instituído pelo Decreto Federal número 3.551/2000, viabiliza projetos de identificação, reconhecimento, salvaguarda e promoção da dimensão imaterial do patrimônio cultural, com respeito e proteção dos direitos difusos e coletivos relativos à preservação e ao uso do patrimônio. Consiste num programa de apoio e incentivo, que busca estabelecer parcerias com instituições dos governos federal, estaduais e

municipais, universidades, organizações não governamentais, agências de desenvolvimento e organizações privadas ligadas à cultura e à pesquisa.

Entre suas atribuições, está a elaboração de indicadores para acompanhamento e avaliação de ações de valorização e salvaguarda do patrimônio cultural imaterial e foi criado para implementar a política de inventário, registro e salvaguarda de bens culturais de natural imaterial e contribuir com a preservação da diversidade étnica e cultural, disseminando informações sobre o Patrimônio Cultural Brasileiro (Iphan). Além disso, o PNPI é responsável pela captação de recursos para promoção da formação de uma rede de parceiros para preservação, valorização e ampliação dos bens que compõem o patrimônio cultural nacional. O Programa tem alcançado tanto êxito que foi reconhecido pela Unesco, ao ser incluído na Lista de Melhores Práticas de Salvaguarda do Patrimônio Imaterial da Humanidade.

Para fins de ilustração da importância do inventário dos saberes, a adesão ao Programa Nacional de Patrimônio Imaterial disponibilizou por meio de edital, em 2012, o valor de R\$ 1 milhão de reais destinado a projetos de preservação do patrimônio imaterial. Dos projetos selecionados, cinco deles foram destinados a inventários culturais de comunidades quilombolas espalhadas pelo território nacional.

Diante deste fato, esta é uma possibilidade real e tangível para proporcionar uma valorização e preservação da Comunidade Remanescente de Quilombo do Ibicui d'Armada, que poderia inventariar os ofícios dos descendentes de pessoas escravizadas que são possuidores de hábitos e costumes típicos da região da campanha gaúcha. E temos aí ofícios específicos que merecem ser preservados e valorizados para gerações futuras, tais como o ofício da esquila, da cardagem da lã, da doma de cavalos, da tropeada, do tiro de laço, de plantio, dos fazeres de pratos típicos, confecção de doces artesanais, das benzedeiros e por aí vai.

Para isso, é claro, faz-se necessária orientação técnica aos moradores daquela localidade, bem como a participação de instituições públicas ou organizações, no sentido de preparar a documentação para registro no IPHAN e na produção de projetos para captação de recursos. Contribuindo com a análise desta necessidade, Costa (2014) afirma que "podemos dizer que a preocupação em conhecer os artefatos que fazem parte da história e da memória do povo é de suma importância para que a sociedade se reconheça e faça parte das políticas culturais". Tornar este legado cultural documento patrimonial, é um dos desafios de gestão e da própria sociedade.

VALORIZAÇÃO DA IDENTIDADE

Pensando em potencializar o desenvolvimento das comunidades quilombolas para manutenção de suas existências e seu legado cultural a sociedade, também faz parte da estratégia de valorização das mesmas, o fortalecimento desta identidade como capital social trabalhando a autoestima e a plena aceitação dos cidadãos descendentes de pessoas escravizadas. Uma das estratégias para o fortalecimento da identidade cultural é o cumprimento da Lei Federal n. 10.639/2003 que prevê a valorização da história e da cultura africana e afro-brasileira nos currículos escolares do ensino básico.

Segundo Ribeiro (2009), por meio desta lei se dará a inclusão da cultura afro-brasileira tanto com os seus fortes vínculos com o passado dos africanos escravizados,

quanto com a cultura contemporânea, representada por uma efervescência cultural geradora de novas manifestações em diversos campos da vida social. Ainda de acordo com o autor, os estudos das relações étnico-raciais na educação introduzem a perspectiva da construção de uma educação antirracista, trazendo consigo uma intenção objetiva de privilegiar o respeito e a valorização da diversidade étnico-cultural brasileira. Trata-se, segundo o autor, da preservação de um conjunto de valores, raízes e fundamentos da história e da cultura dos afro-brasileiros.

E, curiosamente, no espaço geográfico onde se localiza a comunidade remanescente de quilombos do Ibicui d'Armada, há uma escola municipal de ensino fundamental, denominada Dr. Rafael Vieira da Cunha, que atende a esta localidade e proximidades, e que, segundo relato da liderança comunitária do Ibicui, a Lei. Federal 10.639/00 não é aplicada nesta escola. Neste caso contrariando o texto legal que prevê o ensino da história e da cultura africana e afro-brasileira, como obrigatório, com o agravante de localizar-se em uma comunidade de prevalência negra entre os alunos matriculados, conforme relato da líder comunitária rural, senhora Maria Lecy Vaqueiro, Presidente da Associação de Moradores Remanescentes de Quilombo do Ibicui d'Armada. Causa estranhamento a não percepção, conforme já dito por Lecy, que as educadoras da instituição não atendam a lei, uma vez que a mesma é um importante instrumento de fortalecimento da identidade cultural daquele recorte social e impacta diretamente na construção do desenvolvimento humano dos habitantes da região do Ibicui d'Armada. Diante disso, pretendeu-se investigar se os jovens dispõem de meios para permanecerem no quilombo.

3 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

O presente trabalho teve definido o Estudo de Caso como método de pesquisa, sendo desenvolvido junto às trinta e uma famílias, e em especial junto aos integrantes jovens destes núcleos e a liderança quilombola. A coleta de dados foi feita a partir de entrevistas semiestruturada, observação participante de anotações realizadas em campo, com a realização posterior de descrição do contexto analisado. Foram utilizadas, ainda, outras técnicas complementares, quais sejam: audição de narrativas, histórias de vida, e diários de campo, o que poderá remontar, a partir das falas dos entrevistados, sua percepção quanto à identidade e o potencial de desenvolvimento da comunidade do Ibicui.

Para Yin (2010), Estudo de caso é utilizado quando se deseja entender um fenômeno da vida real, em profundidade. Yin entende que o método Estudo de Caso permite que os investigadores retenham as características holísticas e significativas dos eventos da vida real, como ciclos individuais de vida e comportamento de pequenos grupos. Esta concepção abarca a ideia desta pesquisa, prevendo a investigação de grupo de jovens rurais quilombolas.

Nas palavras de Yin (2010) o estudo de caso é preferido no exame de eventos contemporâneos, quando os comportamentos relevantes não podem ser manipulados. O método, segundo o autor, conta com muitas das mesmas técnicas que a pesquisa histórica, mas adiciona duas fontes de evidência geralmente não incluídas no repertório do historiador, quais sejam: observação direta e entrevistas das pessoas envolvidas nos eventos (YIN, 2010, p. 32).

No que tange observação como instrumento auxiliar ao Estudo de Caso, Angrosino (2009) vê a observação participante como técnica principal e o diário de campo como recurso auxiliar. O observador, no contexto da observação participante, pode atuar como observador privilegiado do grupo não participando das atividades ou participando ativamente, como membro em todas as atividades, sabendo ver e ouvir atentamente, registrando o mais fielmente possível todas as informações pertinentes. Ainda de acordo com o autor, o pesquisador precisa exercitar o julgamento rápido, para definir o que é válido registrar ou não, destacando a importância da observação participante para a adição ao método de Estudo de Caso.

A observação participante não é propriamente um método, mas sim um estilo pessoal adotado por pesquisadores em campo de pesquisa que, depois de aceitos pela comunidade estudada, são capazes de usar uma variedade de técnicas para saber sobre as pessoas e seu modo de vida.

Para Richardson (2008), na observação participante o observador não é apenas um espectador do fato que está sendo estudado, ele se coloca na posição e ao nível dos outros elementos humanos que compõem o fenômeno a ser observado. O autor ressalta que este tipo de observação é recomendado especialmente para grupos ou comunidades, nas quais o observador tem mais condições de compreender os hábitos, atitudes, interesses, relações pessoais e características da vida diária da comunidade.

Neste contexto, a observação participante supõe a interação pesquisador/pesquisado. As informações que obtém dependem do comportamento do pesquisador e das relações que desenvolve com o grupo estudado. Sua integração plena ao grupo, no entanto, é improvável, pois sempre pairará sobre ele uma atmosfera de curiosidade ou mesmo de desconfiança. E ele não pode esquecer que é um observador que está sendo observado o tempo todo (FLICK apud WHITE, 2005).

E como se trata de pesquisa social crítica, Richardson (2008) lembra que primeiro é essencial estudar o desenvolvimento histórico de um fenômeno para relevar mudanças em sua conceituação através do tempo, para além de registrar mudanças em sua aparência ou essência, mas também revelar a natureza dinâmica da relação entre a aparência e a essência do fenômeno.

Richardson (2008) ainda reforça que a relação entre essência e aparência não só é problemática porque as formas dos fenômenos ficam obsoletas em face das constantes mudanças do mundo material. O autor ainda destaca, porque as categorias historicamente específicas pelas quais captamos o mundo material têm uma dimensão política que permite a grupos poderosos exercerem dominação sobre grupos menos poderosos.

No âmbito da pesquisa a que se dedicará este estudo, Richardson (2008) traz que a escolha do local adequado e a familiaridade do pesquisador com os membros do grupo são aspectos fundamentais da pesquisa qualitativa, o que vem ao encontro do que se propõe a investigar na comunidade quilombola rural de Sant'Ana do Livramento, inserindo a pesquisadora naquele meio, junto às famílias investigadas, obtendo de cada entrevista, uma melhor percepção do problema que se impõe.

Conforme atesta o autor, o investigador qualitativo está mais preocupado com a validade das informações coletadas, isto é, se os dados expressam autenticamente a visão dos entrevistados, com interferência mínima do processo de pesquisa. Esse é, segundo Richardson (2008), o critério de validade, a capacidade de o pesquisador ter acesso às autênticas opiniões dos entrevistados.

3.1 UNIVERSO DA PESQUISA E AMOSTRA

A população alvo deste estudo é composta de núcleos familiares rurais, e especialmente os integrantes jovens das famílias destes grupos nos quais estes indivíduos são de extrema relevância para a pesquisa, por serem todos descendentes de pessoas em situação de escravidão, de etnia negra. São protagonistas do conflito de decidir pela permanência na comunidade rural quilombola, cujas perspectivas de desenvolvimento deverão ser investigadas, relacionando estas potencialidades com os cenários favoráveis ao desenvolvimento destas comunidades e a permanência dos jovens no campo. Na sequência da seleção da população da pesquisa, passa-se a apresentar os procedimentos de análise dos dados obtidos neste Estudo de Caso.

3.2 TÉCNICA DE COLETA DE DADOS

Foram utilizados na pesquisa, a fim de coletar os dados pretendidos, os procedimentos de observação e entrevista.

Conforme Flick (2010), a observação assume geralmente a forma de observação participante que caracteriza pelo contato direto do pesquisador com o fenômeno estudado, com a finalidade de obter informações acerca da realidade vivenciada pelas pessoas em seus próprios contextos.

Já a entrevista, segundo o mesmo autor, deve obedecer a caráter informal quando na sua caracterização, sendo úteis para verificar o que as pessoas sabem, pensam, creem, aspiram e temem, bem como comparar essas percepções com as de outras pessoas. As entrevistas informais, embora pareçam ser as mais fáceis de ser conduzidas, a rigor, são as mais difíceis, pois questões de natureza ética e de controle emergem a cada entrevista (FLICK, 2010 apud FETTERMAN, 1989).

3.3 TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS

A análise dos dados no presente Estudo de Caso tem início no momento em que o pesquisador seleciona o problema e só termina com a redação da última frase de seu relatório.

Serão observados os diagnósticos resultantes das entrevistas semi-estruturadas, observações, anotações (diários de campo), conversas informais durante as visitas, registros fotográficos e em narrativas produzidas pelos moradores da comunidade objeto deste projeto.

Temos então a seguir, a concepção expressa pelos jovens rurais quilombolas durante o procedimento de coleta de dados para a pesquisadora.

4 O QUE PENSAM ESTES JOVENS DA COMUNIDADE RURAL?

A comunidade remanescente de quilombo do Ibicui d'Armada, está localizada na zona rural do município de Sant'Ana do Livramento, cujas famílias ocupam uma área de 464 hectares. Neste local, Ibucui d' Armada, residem 31 famílias quilombolas junto a demais pequenos e grandes proprietários rurais. Nas famílias quilombolas são encontrados doze jovens, em sua maioria do sexo feminino, com idades que variam dos doze aos dezoito anos e que, conforme demonstra o estudo, não vislumbrarem potencialidades para permanência no campo.

Neste sentido surge uma preocupação, as quais poderão comprometer a existência de comunidade rural quilombola em Sant'Ana do Livramento.

Conforme o relato da líder social que preside a Associação de Moradores Quilombolas do Ibicui d'Armada, ratificada por demais lideranças comunitárias rurais, houve iniciativas inclusive trabalhos de grupo no início de 2016, para questionar junto aos jovens o que estava faltando e nesta oportunidade foi discutido o quanto é difícil envolver o jovem rural quilombola para que o mesmo se interesse pelas questões da comunidade onde o mesmo está inserido, discuti-las e procurar soluções.

A maioria dos jovens, segundo a Presidente da Comunidade, não quer trabalhar nem se manter no campo. Conforme a liderança rural, "eles querem vir pra cidade, porque não veem possibilidade de melhora no trabalho do campo". Em relação a possibilidade de trabalho com patrimônio histórico e cultural é ignorada pelos jovens, que desconhecem este leque opcional de exploração do patrimônio quilombola.

A ideia das lideranças é construir um galpão com maquinário disponível que facilite o trabalho do jovem quilombola, tornando a permanência no campo mais atraente, o que garantiria que a sucessão familiar mantivesse a comunidade quilombola viva. A falta de acesso à tecnologia e a única escola daquela comunidade possui turmas até o quinto ano do fundamental, também seriam outros fatores desencadeadores do desinteresse do jovem pela permanência na propriedade.

No mesmo diálogo, foi exemplificado pelas lideranças o caso de uma família cujo patriarca é sozinho, os filhos emigraram para a zona urbana e até tinham interesse em seguir no campo, mas por resistência do pai em adequar-se as novas tecnologias para trabalho no campo, e conseqüentemente conflito de gerações, os filhos acabaram mudando pra zona urbana em busca de trabalho e não cogitam voltar pra comunidade quilombola.

Segundo a liderança, estes sucessores estão na cidade, em zona urbana, trabalhando em funções do comércio e prestação de serviços, algo totalmente desvinculado diretamente da vida rural e totalmente descolado das suas tradições familiares.

Existe, na opinião das lideranças, muita resistência dos mais velhos em aceitar as novas ideias dos filhos jovens, que por falta de apoio dos pais, optam pela vida na cidade. "Isso é um risco para a existência da comunidade quilombola" diz a Presidente da Comunidade, inclusive lembrando que muitos descendentes poderão vender suas terras, desfazendo a característica única do quilombo, uma vez que ainda não existe a titulação pelo Incra e sim pela F. Palmares, o que não impediria o comércio das terras.

Toda a percepção explicitada pelas lideranças rurais quilombolas faz eco as ideias de Amartya Sen (2010), no que tange as análises de bem estar e desenvolvimento, lembrando que o teórico desconstruiu o paradigma que padrão e qualidade de vida estejam ligados ao desenvolvimento econômico, unicamente e sim a capacidade dos indivíduos de utilização de bens (capital, força de trabalho, posses) em realização (SEN, 2010).

E para construção desta “realização” que possa potencializar a presença do jovem quilombola em sua comunidade, na opinião das lideranças, faz-se preciso ouvir o jovem, seus anseios e aspirações, para tornar o campo atrativo. A ausência de uma liderança juvenil que promova conversas entre seus contemporâneos foi levantada pelos líderes comunitários como outro fator desmotivador da presença do jovem quilombola no campo.

Já a percepção dos jovens quilombolas rurais, conforme suas narrativas e depoimentos, traduz a consciência da importância da comunidade e ainda prevalece a vontade de retornar ao campo depois do término dos estudos. Segundo um dos relatos, a jovem quilombola afirma ter ideia da importância da comunidade, uma vez que a mesma contribui para a história, mostrando como foram atingidas várias conquistas pelos quilombolas e ainda expondo as diferenças culturais.

Ao todo foram ouvidos oito jovens rurais quilombolas, ainda moradores da comunidade rural negra, que pensam em sua totalidade na transferência para zona urbana a fim de concluir os estudos do ensino médio, e entre eles, apenas um jovem diz preferir ficar na cidade, enquanto os demais ainda não têm opinião completamente clara sobre o assunto, o que sinaliza a possibilidade de continuidade na existência de remanescentes quilombolas na zona rural.

Os jovens foram questionados quanto à percepção da importância cultural e histórica da comunidade quilombola no município, manifestando-se em sua maioria, conscientes da relevância da comunidade no contexto histórico, cultural e humano. Uma das entrevistadas mencionou inclusive as tradições dos antepassados, mantidas geração após geração, pelas famílias quilombolas rurais.

Também foram questionados quanto à existência e atuação de liderança comunitária, capaz de manter os jovens interessados e atraídos pelas potencialidades de desenvolvimento rural, no que responderam em sua totalidade que a atual presidente da Associação de Moradores Quilombolas, cumpre este papel, defendendo o desenvolvimento da comunidade quilombola.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo identificar as potencialidades de desenvolvimento da comunidade remanescente de quilombo do Ibicui d’Armada, localizada na área rural de Sant’Ana do Livramento, e verificar a percepção dos moradores da localidade rural quanto a relevância da identidade quilombola, como legado histórico e cultural. Foi proposto ainda, analisar as potencialidades a serem exploradas que promovem o desenvolvimento humano, social e econômico principalmente dos jovens daquelas famílias, os quais fazem parte deste recorte e inferir junto aos jovens descendentes de pessoas escravizadas, a conscientização quanto à importância da existência da

Comunidade Remanescente de Quilombo do Ibicui d'Armada, relacionando o tema com as ideias do teórico Amartya Sen.

Através da metodologia escolhida, foi possível verificar junto aos líderes da comunidade e dos jovens a percepção destes em relação a sua comunidade. Estes foram receptivos à pesquisa, promovendo narrativas, depoimentos e informações, baseadas na vivência do campo, de cada um dos entrevistados. A comunidade remanescente quilombola possui extrema riqueza cultural e histórica para o município, possuindo potencial ainda não explorado para desenvolvimento humano, cultural, econômico.

Diante dos depoimentos, verificou-se que embora de grande legado histórico e cultural e com potencial para o desenvolvimento, a comunidade remanescente de quilombo carece ser atendida pelo poder público municipal, que sequer atende aos dispositivos da lei federal 10.639/03, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial a temática "História e Cultura Afrobrasileira", conforme afirmativa da líder quilombola.

Como bem afirmou Amartya Sen (2010), para que o desenvolvimento humano se consolide é preciso manter e respeitar a cultura nativa. Ainda de acordo com o autor, o poder esmagador da cultura e estilo de vida ocidental (entenda-se americanizado), solapam o estilo e o modo de vida tradicionais, portanto para ele, reconhecer a diversidade encontrada em diferentes culturas é muito importante para o desenvolvimento no mundo contemporâneo, o que ratifica a importância da adoção de leis como a 10.639/03, que impacta na auto estima das comunidades negras, e transversaliza com a importância que os jovens quilombolas atribuem a sua comunidade e a existência da mesma.

E os jovens rurais quilombolas manifestaram possuir a vontade em permanecer no campo, mas para potencializar o desenvolvimento destes atores num cenário atualmente desfavorável, entende-se necessária e urgente a adoção de medidas que promovam maior atrativo para permanência na terra, como alguns tópicos elencados no artigo, quais sejam: busca de investimentos humanos e financeiros para criar mecanismos culturais, de atração folclórica e histórica, trabalho na autoestima daqueles jovens, instrumentalização mecânica para trabalho com a lã e a bovinocultura, aplicação da Lei Federal 10.639/03 e principalmente o acesso ao estudo, que inclui a valorização da sua cultura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADÃO, Sebastião Cerqueira; MADRID, Rosemeri da S. Ações empreendedoras do Governo Municipal de Sant'Ana do Livramento na Comunidade Remanescente de Quilombo do Ibicui d'Armada. Sober, 2015.

BRASIL. Constituição Federal. Brasília: Congresso, 1988.

BRASIL. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) n. 68 – Direito de propriedade à terra de comunidades remanescentes de quilombos.

BRASIL. Lei Federal 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial.

BRASIL. Lei Estadual 13.694, de 19 de janeiro de 2011. Institui o Estatuto da Igualdade Racial e dá outras providências.

BRASIL. Lei 10,639, de 2003, que Estabelece as diretrizes e bases na educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática "História e cultura afro-brasileira".

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/ações/pbq>.

BRASIL. Quilombos no Brasil. *Revista Palmares*, Fundação Cultural Palmares, p. 10, 39, 2000. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/revista/>.

CACHAPUZ, J. M. S. *O Panorama Setorial da Bovino Cultura de Corte Gaúcha no processo de integração do Mercosul*. Porto Alegre: Emater/RS, 1993. 29p. EMATER RIO GRANDE DO SUL, REALIDADE RURAL, edição 7.

COSTA, Heloisa Helena Fernandes Gonçalves da; CARDOSO, Luciana Silveira. Por uma Política de Gestão para Museus. *Cadernos NAUI*, v. B, n. 4, jan./jun. 2014. Disponível em: http://www.icomos.org.br/001_001.html. Acesso em: nov. 2015.

COUCEIRO, Sylvia; BARBOSA, Cibele. *Patrimônio imaterial: Debates contemporâneos*. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/279868601/patrimonio-debates-contemporaneos-pdf>. Acesso em: dez. 2015.

Flick, Uwe. *Introdução à pesquisa*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FUNDAÇÃO Cultural Palmares. Disponível em: http://www.palmares.gov.br/?page_id=37551. Acesso em: 20-29 nov. 2015.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)*. 2009.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/quilombola>. Acesso em: 2 maio 2016.

IPHAN. Instituto do Patrimônio Artístico e Histórico Nacional. Disponível em: <http://www.iphan.gov.br>. Acesso em: 28-29 nov. 2015.

JUNIOR, Sylvio Norton Gonzálvez de Moura; OLIVEIRA, Francisco Correia de. *Quilombos como novo modelo de desenvolvimento, tendo a comunidade como prioridades: um estudo de caso na Associação Remanescente de Quilombo de Alto Alegre e adjacências*. Ceará, 2010.

LEITE, Ilka Boaventura. *Os Quilombos no Brasil; questões conceituais e normativas*. Nuer/UFSC/CNPq/Fundação Ford, 2000.

LOPES, Nei. *Enciclopédia Brasileira da Diáspora Africana*. São Paulo: Selo Negro, 2004.

MOURA, Clóvis. Os negros e o sistema educacional brasileiro. *Jornal Banto Nagô*, Salvador, Grupo Cultural Olodum.

NASCIMENTO, Abdias. *O quilombismo*. Petrópolis: Vozes, 1980.

PIRES, André. Um sentido dentro outros possíveis: o rural como representação. In: CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. (Ed) *O novo rural brasileiro – novas*

ruralidades e urbanização. v 7. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica 2004, p-149-174.

PORTO, Rafael Gastal. Caracterização da pecuária familiar na Região da Campanha Meridional. Estudo de caso no município de Bagé-RS. Pelotas: UFPEL, 2008.

RIBEIRO, Anderson. A história da África nos bancos escolares. Representações e imprecisões na literatura didática. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/eaq/v25n3/a03v25n3.pdf>. Acesso em: dez. 2015.

RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. UFSC, 2009.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, 2010.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

A RESERVA EXTRATIVISTA “CHICO MENDES” E A GOVERNANÇA FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA: ALGUMAS LIÇÕES DAS DUAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Raimundo Cláudio Gomes Maciel ¹
Francisco Carlos da Silveira Cavalcanti ²
Elyson Ferreira de Souza ³
Pedro Gilberto Cavalcante Filho ⁴

Resumo

As discussões em torno do desenvolvimento sustentável na região amazônica, em particular ao movimento social seringueiro frente aos desmatamentos e a luta pela posse da terra, culminaram na implantação das unidades de conservação de uso direto, tendo como principal referência a Reserva Extrativista “Chico Mendes”, situada em Xapuri-AC, representando uma espécie de reforma agrária na floresta. O objetivo do presente trabalho é avaliar algumas das lições apreendidas nas duas últimas décadas relacionadas à garantia da propriedade da terra e a reprodução social dos extrativistas. Utiliza-se a metodologia do projeto de pesquisa denominado ASPF, da Universidade Federal do Acre, a partir de indicadores sociais como escolaridade, acesso à terra e tempo de moradia; indicadores econômicos, como eficiência econômica e nível de vida em termos monetários; e indicadores ambientais, como uso da terra e os desmatamentos. Os resultados indicam que a rotatividade de moradias tem diminuído significativamente no período analisado. Porém, para mais da metade dos extrativistas ainda não há garantia da propriedade da terra. Do ponto de vista econômico, observou-se expressiva redução tanto da eficiência econômica quanto do nível de vida entre as famílias. Do ponto de vista ambiental, verificou-se leve diminuição das florestas, com aumento dos desmatamentos e ampliação das pastagens para a produção de gado bovino.

Palavras-chave: Amazônia. Reserva extrativista. Desenvolvimento sustentável. Governança fundiária.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda algumas das principais questões relacionadas à Reserva Extrativista (Resex) Chico Mendes, enfocando especialmente a questão ambiental e a governança fundiária. As Resex foram criadas como uma proposta inovadora, tendo vista sua política fundiária, que consiste no papel de resolução dos conflitos de terra e uma política ambiental, observando os preceitos da sustentabilidade para a preservação dos recursos naturais.

As Resex são áreas de domínio público e seu uso é concedido às populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo, na agricultura de subsistência e na criação de pequenos animais.

As questões ambientais se tornaram preponderantes para a definição do tipo de assentamento a ser desenvolvido, dadas as discussões sobre o uso da terra, notadamente

1 Professor da Universidade Federal do Acre. Contato: rcgmaciel@bol.com.br.

2 Professor da Universidade Federal do Acre. Contato: fscarlito@uol.com.br.

3 Professor da Universidade Federal do Acre. Contato: elysonsena@hotmail.com.

4 Graduando da Universidade Federal do Acre. Contato: pedro.gilberto@hotmail.com.

em torno dos níveis de desflorestamentos das áreas florestais e a sustentabilidade ambiental dos projetos.

Os resultados ainda se mostraram insatisfatórios tendo em vista as dificuldades como acesso à terra, mercados e tecnologias apropriadas, levando a diversas discussões, em especial sobre o uso da terra e a pobreza rural.

Assim, o objetivo geral do presente trabalho é avaliar a relação entre o acesso à terra, o uso da terra e o desempenho econômico entre as famílias da Resex Chico Mendes, no estado do Acre, no período de 1996/1997, 2005/2006 e 2014/2015.

A importância do presente trabalho está justamente no fato da necessidade de subsidiar políticas públicas para a região amazônica, particularmente no Acre, voltadas para a discussão em torno da governança fundiária, notadamente em unidades de conservação, e o efetivo desenvolvimento sustentável.

AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E AS RESERVAS EXTRATIVISTAS

As preocupações ambientais tiveram início na Europa a partir do século XVIII e se expressou através da intensificação de estudos, coleções e pesquisas sobre flora e fauna que se estendem ao modo de vida social e cultural dos povos. Tanto a Europa como a América do Norte concordavam que o poder destrutivo do ser humano traria danos ambientais irreparáveis, portanto, as raízes deste movimento estão ligadas principalmente a esse determinante (CAVALCANTI et al., 2017).

A concepção naturalista norte americana manteve uma grande distância da concepção europeia. Nos EUA, o naturalismo assumiu que a única maneira de preservar a natureza seria mantê-la afastada do homem. Assim, a criação do Parque Yellowstone em 1872, o qual foi criado a partir de “ilhas de preservação” isoladas da presença predatório do homem, exemplifica claramente o ideal naturalista norte americano (CAVALCANTI et al., 2017).

Apesar da iniciativa de criação de parques para a conservação do ambiente natural vir dos países europeus e dos EUA, ressalta-se que esta concepção ambiental se tornou uma política de conservação mais utilizada pelos países de Terceiro Mundo (DIEGUES, 2001).

No Brasil, a concepção naturalista norte americana se manifestou através da proposta de criação de um parque nacional em Sete Quedas, elaborada por André Rebouças, em 1871, concretizado apenas 1961. Entretanto, em 1937 foi criado o Parque Nacional de Itatiaia, o primeiro parque com essas características (ATLAS, 2000).

Até a criação do Código Florestal em 1965, os parques e outras áreas de preservação foram criados baseados na lógica ambiental norte americana, seguindo apenas o princípio de criar monumentos públicos naturais com valor estéticos ou que os atributos ecológicos fossem de interesse para o conhecimento científico (MORSELLO, 2001).

Embora a política ambiental implantada nos EUA tenha influenciado as políticas ambientais em diversos países latino americanos, as realidades específicas de cada região forçaram essas medidas serem adotadas de forma adequadas. O caso brasileiro é exemplar nessa situação, uma vez que suas florestas são habitadas por povos indígenas

e por seringueiros e extrativistas, conhecidos como populações tradicionais, portanto, foi necessário levar em conta a presença dessa população no encaminhamento de políticas ambientais (CAVALCANTI et al., 2017).

As populações tradicionais são caracterizadas pela organização em grupo de pessoas de pequenos produtores, atraídos por uma atividade econômica. Para eles, a natureza desempenha um papel significativo na definição e desenvolvimento de modos de vida específicos, geralmente em sintonia com as regras básicas do ecossistema florestal. Assim, adquirem conhecimento profundo dos ciclos biológicos da natureza e desenvolvem tecnologias simples, porém, adaptadas ao seu modo de vida e à lógica do ambiente. Finalmente, deve-se ressaltar que essas comunidades desenvolvem sua própria cultura, rica em conhecimento que envolve as leis da natureza (DIEGUES, 2001).

O Código Florestal de 1965 (Lei 4.771) criou uma série de categorias, considerando as especificidades brasileiras, dividindo-as em dois grandes grupos:

- áreas de uso restrito que não permitem a exploração de recursos naturais, como parques (nacionais e estaduais) e reservas biológicas;
- áreas que permitem a exploração humana, tais como florestas nacionais estaduais e municipais e áreas de proteção ambiental.

De acordo com Hall (2000), as Unidades de Conservação (UCs) foram criadas a partir de políticas ambientais, resultado de um processo contrário a forma de ocupação econômica da Amazônia mediante ao desenvolvimentismo da década de 1960. Inicialmente a implantação das UCs foram baseadas em ilhas estratégicas de conservação da biodiversidade de uso indireto.

Diante do crescente movimento ambientalista mundial em conjunto com o movimento das populações tradicionais, especialmente os seringueiros e extrativistas, que foram excluídos do processo de ocupação desenvolvimentista da região, as UCs de uso direto se destacaram, em especial as Reservas Extrativistas (Resex), que foram criadas como uma forma de amenizar o problema fundiário de concentração de terra, promover a exploração dos recursos naturais pautados nos princípios sustentáveis e de conservar a biodiversidade no território amazônico (ALLEGRETTI, 1989; COSTA FILHO, 1995).

Em 1977 foram criadas áreas especiais e locais de interesse turístico e arqueológico, como reservas e estações ecológicas. Em 1990, foram criadas as Resex, representando uma inovação dentro das Unidades de Conservação (UCs), ambas como resultado das exigências dos seringueiros e extrativistas para se definir uma nova forma de posse da terra, resultando na definição do uso da terra cuja exploração dos recursos naturais deve ser sustentável (CAVALCANTI et al., 2017).

No início da década de 1990, o Conselho Nacional de Seringueiros (CNS) já tinha uma proposta das Resex mais ampla e elaborada. Apesar de enfatizar que é uma política fundamental para alçar o desenvolvimento na região, reconhecem que “não há apenas uma única e definitiva solução para o desenvolvimento sustentável na Amazônia” (CNS, 1993, p. 14), porém, prevalecia ainda a ideia de uma proposta genérica e única no sentido de se contrapor ao modelo da pecuária e de superação do extrativismo tradicional. Assim, os novos elementos incorporados ao movimento dos seringueiros apontavam para a concepção das reservas como parte da luta política pela reforma

agrária no Brasil, como alternativa ao modelo tradicional de assentamentos do Inca e, por fim, com a incorporação clara e definitiva da dimensão ecológica.

Segundo Hall (2000), as UCs apresentaram algumas realizações promissoras, porém, ainda é duvidosa sobre o seu papel no potencial de proteção ambiental, tendo em vista que sua abrangência é limitada e, principalmente, pela força do desenvolvimento. Ademais, é fundamental a instalação de novas UCs, em especial as de conservação produtiva, como as Resex. Entretanto, conforme UICN (1995), cabe destacar que as Resex ainda não são solução absoluta:

As Reservas Extrativistas não são a panaceia para os problemas da Amazônia, nem a solução mágica para a sua ocupação, mesmo porque mais da metade da área já foi ocupada e colonizada através de diferentes projetos, especialmente agropecuários. Da superfície total, talvez apenas 20% apresente condições exigidas por lei para a implantação daquelas. Exatamente porque estão chegando já um pouco tarde, é preciso acelerar o processo, para proteger as áreas que ainda podem ser protegidas (p. 2).

Para Novaes (1991), as Resexs devem ser entendidas como uma política fundiária e ambiental resultante da luta dos seringueiros pelo quadro de insegurança gerado através dos conflitos com os pecuaristas e especuladores.

No Estado do Acre encontra-se a Resex Chico Mendes, considerada a maior do país e criada em 1990 em resposta aos seringueiros acreanos que viveram o processo de desapropriação de terras e devastação florestal nas décadas anteriores. É considerada como o resultado do movimento de resistência através de uma política pública do Governo Federal, visando a geração de emprego e renda na região, bem como a preservação ambiental (NOVAES, 1991).

Assim, a preservação ambiental adotada como princípio da proposta das Resex foi descrita: “a principal característica das Resex, portanto, é o resgate da importância do homem, numa nova perspectiva de ocupação do espaço amazônico, associada à conservação do meio ambiente onde são levados em consideração os aspectos sociais, culturais e econômicos das populações locais” (CNS, 1993, p. 6).

Nesse sentido, Rêgo (1999) define o conceito de “neoextrativismo” que é uma proposta na perspectiva da organização da produção familiar, porém, tendo todas as instâncias da vida social: a econômica, a política e a cultural. Assim, o neoextrativismo implica uma elevação no nível de qualidade de vida, principalmente, pela elevação e geração de renda em decorrência da incorporação do progresso técnico e a incorporação de novas alternativas de extração de recursos associados ao cultivo, criação e beneficiamento e comercialização da produção.

Vale destacar que o conceito de neoextrativismo busca uma nova ideia de estruturação da produção baseados nos princípios da sustentabilidade, mostrando-se adequado a discussão da viabilidade das reservas, principalmente, em razão da ruptura dos moldes produtivos da organização social e econômica dos antigos seringais (RÊGO, 1999).

A REFORMA AGRÁRIA E A GOVERNANÇA FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA

A agricultura familiar dada a sua magnitude apresenta-se como um setor fundamental para o desenvolvimento rural. De acordo com a FAO (2014), esse segmento produtivo é responsável pela produção de 80% dos alimentos, considerando a amostra de 30 países.

Além disso, a agricultura familiar mostra grande dinâmica, sendo considerada como multifuncional, uma vez que pode contribuir para a garantia da conservação ambiental, biodiversidade, conservação de da paisagem, economia rural etc. (QUAN, 2015).

Guanziroli et al. (2001) afirma que o produtor familiar rural apresenta vantagens na gestão da mão de obra, especialmente em trabalhos intensivos e exigentes em tratos culturais mais cuidadosos, como também possui importante papel social por conter o êxodo rural, gerando trabalho local e sistemas produtivos diversificados, buscando alternativas produtivas mais sustentáveis.

Por outro lado, tendo em vista as crescentes e recentes discussões a respeito da produção de alimentos e agrocombustíveis e seus preços decorrentes, o debate sobre o uso da terra, mercado de terras e controle da terra se acirrou, principalmente, entre às grandes corporações e à agricultura familiar. Assim, o conceito de governança fundiária se destacou nas agências internacionais de fomento de desenvolvimento, como também políticas fundiárias pró-pobres adequadas em todo o mundo (BORRAS; FRANCO, 2010).

De acordo com Reydon (2014, p. 754) a conceituação de governança fundiária mais adequada é a adotada pela FAO (2009):

A Governança é o sistema de valores, políticas e instituições pelas quais a sociedade administra seus assuntos econômicos, políticos e sociais por meio de interações dentro e entre o Estado, a sociedade civil e o setor privado. A governança da terra refere-se às regras, processos e organizações, e através delas se tomam as decisões sobre o acesso à terra e seu uso, a forma em que se implementam essas decisões, e a maneira que se administram os conflitos de interesse sobre a terra.

Atrelado a esse conceito é fundamental remeter essa discussão ao desenvolvimento sustentável, uma vez que as proposições para se chegar a sustentabilidade são normativas sobre como pode e deve ser esse desenvolvimento (ROMEIRO, 2012).

Dessa forma, o conceito de governança fundiária pode se enquadrar nesse mesmo segmento, em especial nas regiões subdesenvolvidas, tendo em vista que a realidade está muito distante do que deve e poder a governança de terras. Observa-se que existem muitos desafios entre a norma e a realidade, que ainda não foram tratados de forma adequada (MACIEL et al., 2016).

Do ponto de vista econômico é fundamental a ampliação das discussões a respeito de soluções que possam adequar a regulação do mercado de terras, como é o caso do cadastro e titulação de terras (BORRAS; FRANCO, 2010).

Entretanto, os programas de titulação de terras geralmente falham na entrega dos benefícios prometidos, por exemplo no combate à pobreza, uma vez que não se

observam evidências suficientes na redução dos níveis de pobreza, nem na segurança do acesso à terra (PAYNE; DURAND-LASSERVE; RAKODI, 2009).

Assim, destaca-se que as questões fundiárias apresentam caráter multidimensional, como a questão dos territórios indígenas, decisivos para a reprodução sociocultural desse público (BORRAS; FRANCO, 2010).

Para tanto, é necessário considerar que as relações sociais são fundamentais para o encaminhamento das discussões em torno da governança fundiária, uma vez que as questões fundiárias são basicamente relações sociais entre os indivíduos. Governança está ligado as relações políticas entre grupos de pessoas e instituições que as governam. As relações sociais ligadas a questão fundiária são contínuas e constantemente mudam, mesmo muito tempo depois do processo de titulação ou da conclusão de um programa de reforma agrária. "O ponto principal é sobre a reforma das relações sociais baseadas na terra" (BORRAS; FRANCO, 2010).

Assim, observa-se que mesmo em regiões onde a questão fundiária já foi considerada resolvida, por exemplo em projetos de reforma agrária oficiais da Amazônia, como as Resexs, ainda encontram-se problemas agrários no que diz respeito a segurança da posse da terra, bem como o uso sustentável da terra. Algumas variáveis não foram suficientemente ou adequadamente estudadas, como o nível educacional das pessoas e fiscalização e monitoração dos órgãos responsáveis pela questão agrária na região.

METODOLOGIA

O presente estudo tem como objeto as famílias rurais que residem na Reserva Extrativista (Resex) "Chico Mendes"⁵ e que fazem parte de um sistema de produção familiar extrativista, no estado do Acre.

O levantamento das informações foi realizado por amostragem. A amostra foi definida a partir de três etapas:

a) Estratificação da área de acordo com nível de desenvolvimento (alto, médio ou baixo), tendo como referência os critérios relativos aos volumes de produção, facilidade e qualidade de acesso, disponibilidade de infraestrutura e assistência técnica, além do grau de organização comunitária.

b) Sorteio de metade dos conglomerados das áreas de estudo – ramais, no caso de áreas agrícolas, e, os seringais, no caso de áreas extrativistas –, tendo em vista a representatividade dentro de cada estrato definido.

c) Por fim, dentro de cada conglomerado sorteado, foi realizada uma **amostragem aleatória simples**, sorteando-se 10% das unidades de produção, que fazem parte do objeto de estudo.

Portanto, a partir dos resultados auferidos se podem generalizar os dados coletados para toda a região de estudo. Para o levantamento das informações, utilizou-se como referência o calendário agrícola da região, definido conjuntamente com as

5 A Resex Chico Mendes, área de estudo, está localizada na região sudeste do Estado do Acre. Foi criada pelo Decreto n. 144 de março de 1990 com uma área de aproximadamente 970.570 ha.

próprias comunidades estudadas, que se refere ao período de maio de um ano a abril do ano seguinte, englobando o conjunto de atividades econômicas produtivas das famílias.

Na atual pesquisa foram utilizadas as informações referentes à evolução do desempenho das famílias para o período 1996/1997, 2005/2006 e 2014/2015.

Acesso e uso da terra

- **As formas de acesso à terra** consideradas no presente trabalho são as seguintes: posse, concessão de uso e licença/autorização de uso. Estas demonstram o tipo de segurança da propriedade da terra.

- **A forma de uso de terra** foi dividida em três segmentos: floresta, pasto e área aberta. Estas explicam como os produtores planejam e utilizam a área da terra que possui. Foram analisados os períodos 2005/2006 e 2014/2015, tendo em vista que essas informações foram incorporadas a metodologia do Projeto ASPF posteriormente aos primeiros levantamentos.

Os principais indicadores econômicos utilizados na atual pesquisa são sucintamente descritos a seguir:

- a) **Renda Bruta (RB)** – indicador de escala de produção.
- b) **Margem Bruta Familiar (MBF)** – valor monetário disponível para a família.
- c) **Linha de Dependência do Mercado (LDM)** – Necessidade de aquisição de bens e serviços no mercado
- d) **Autoconsumo (AC)** – Bem produzido e consumido pela própria família.
- e) **Nível de Vida (NV)** – Nível de Vida em termos monetários
- f) **Índice de Eficiência Econômica (IEE)** – indicador de benefício/custo.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A luta pela posse da terra nas áreas dos seringais da região amazônica, em particular no Acre, juntamente com as discussões acerca do desenvolvimento sustentável, levou à criação das Reservas Extrativistas, com destaque para a Resex Chico Mendes. Com essas unidades de conservação se esperava a manutenção das famílias extrativistas nos seringais de origem, com a garantia da propriedade da terra, bem como a conservação do meio ambiente, além da viabilização econômica das atividades produtivas.

Em relação à manutenção das famílias nos seringais, objeto de luta pela posse da terra, observa-se, na Tabela 1, que a rotatividade de moradias entre as famílias tem diminuído ao longo dos últimos 20 anos, sendo que mais da metade das famílias estão na mesma área há mais de duas décadas, superando o período de implantação da Resex. Claro que há ainda uma rotatividade de moradias entre os moradores da região, mas que pode estar relacionada à busca de melhores condições produtivas, formação de novas famílias, entre outras questões.

Tabela 1

Tempo e moradia das famílias da Resex Chico Mendes – Acre – 1996/1997, 2005/2006 e 2014/2015

Tempo de moradia	1996/1997 (%)	2005/2006 (%)	2014/2015 (%)
< 5 anos	28%	12%	10%
5 – 10 anos	20%	16%	16%
10 – 15 anos	23%	24%	16%
15 – 20 anos	13%	13%	4%
> 20 anos	15%	34%	54%

Fonte: Projeto ASPF (2017).

Por outro lado, a Tabela 2 apresenta uma clara situação de insegurança na propriedade da terra entre os extrativistas da Resex Chico Mendes, pois quase 60% não têm nenhum documento que assegure a propriedade das áreas que moram. Isto é extremamente preocupante, já que se passaram mais de duas décadas sem que se tenha resolvido tal situação. Ademais, percebe-se, ainda na Tabela 2, que isto pode estar relacionado a um mercado informal de terras na região, bem como às dificuldades de governança por parte das instituições responsáveis pela unidade de conservação ao longo do tempo, como é o caso tanto do IBAMA quanto do Instituto Chico Mendes, criado em período recente para tal desafio.

Tabela 2

Tipos de acesso à terra entre as famílias da Resex Chico Mendes – Acre – 1996/1997, 2005/2006 e 2014/2015

Tipo de Acesso à Terra	1996/1997 (%)	2005/2006 (%)	2014/2015 (%)
Posse	18%	21%	58%
Compra (com escritura pública)	18%	13%	14%
Compra (sem escritura pública)	45%	40%	10%
Concessão de uso	10%	10%	16%
Licença/Autorização de uso	3%	7%	0%
Outros	5%	7%	2%

Fonte: Projeto ASPF (2017).

Não obstante, tais dificuldades de governança fundiária se refletem diretamente na forma de uso da terra para o desenvolvimento das atividades produtivas na região, como demonstra a Tabela 3. Pois, na última década, a pesquisa do projeto ASPF, desenvolvido pela Universidade Federal do Acre (UFAC), evidencia a perda de aproximadamente 2% de floresta nativa na Resex Chico Mendes, o que significa a perda de quase 20.000 campos de futebol na região.

Tabela 3

Formas de uso da terra entre as famílias das Resex Chico Mendes – Acre – 2005/2006 e 2014/2015

Formas de uso da terra	2005/2006 (A)	2014/2015 (B)	Evolução (%) A-B
Floresta	95,05%	93,16%	-1,99%
Pasto	1,42%	3,17%	123,07%
Capoeira	1,13%	2,45%	117,09%
Outras	2,40%	1,22%	-49,07%

Fonte: Projeto ASPF (2017).

Segundo a Tabela 3, a perda de floresta está se traduzindo no avanço do uso da terra para a formação de pastagens, notadamente para a criação de gado bovino de forma extensiva e que pode levar à degradação ambiental dos solos da região, entre outros problemas ambientais. Cabe destacar, também, a diminuição de outros usos da terra por parte dos moradores da Resex Chico Mendes, como a utilização de roçados para lavoura branca (arroz, feijão, milho e mandioca) e plantios de frutíferas. O aumento das áreas de capoeiras (florestas secundárias) evidencia essa situação, evidenciando que os produtores não estão encontrando caminhos alternativos para a diversificação produtiva na região.

A diversificação produtiva se torna crucial quando as principais atividades produtivas, como é o caso da borracha e da castanha do Brasil, não conseguem avançar na geração de renda entre as famílias. Tal necessidade pode ser verificada na Tabela 4, já que na primeira década após a implantação da Resex Chico Mendes as atividades extrativistas voltaram a ser as protagonistas na geração de renda na região.

Tabela 4

Evolução da geração de renda entre as unidades produtivas familiares da Resex Chico Mendes – Acre – 1996/1997, 2005/2006 e 2014/2015

Linha de Exploração	1996/1997 (A)	2005/2006 (B)	2014/2015 (C)	Evolução A-B	Evolução A-C	Evolução B-C
Agricultura	34,07%	24,71%	29,95%	-27,47%	-12,07%	21,23%
Macaxeira	10,31%	10,56%	12,69%	2,43%	23,09%	20,17%
Arroz	7,35%	7,32%	4,09%	-0,41%	-44,36%	-44,13%
Feijão	6,76%	1,78%	4,70%	-73,74%	-30,55%	164,42%
Café	0,02%	0,78%	2,14%	4313,15%	12033,40%	174,94%
Melancia	6,56%	0,96%	2,02%	-85,36%	-69,26%	110,00%
Milho	1,86%	1,03%	1,27%	-44,96%	-31,96%	23,62%
Banana	0,12%	1,13%	2,32%	805,67%	1761,56%	105,54%
Outras	1,09%	1,16%	0,74%	7,22%	-32,18%	-36,75%
Criações	37,31%	30,17%	29,04%	-19,15%	-22,17%	-3,74%
Criação de Boi	11,12%	17,47%	15,85%	57,10%	42,58%	-9,24%
Criação de Aves	11,96%	5,20%	6,18%	-56,53%	-48,33%	18,86%
Criação de Porcos	11,02%	6,03%	4,73%	-45,29%	-57,12%	-21,62%
Criação de Ovelhas	1,83%	0,81%	1,68%	-55,81%	-8,11%	107,96%
Outras	1,38%	0,66%	0,49%	-52,02%	-64,54%	-26,10%
Extrativismo	28,62%	45,12%	41,01%	57,65%	43,27%	-9,12%
Castanha	15,22%	27,12%	27,47%	78,22%	80,51%	1,29%
Borracha	13,40%	9,51%	12,14%	-29,07%	-9,41%	27,72%
Castanha Certificada	0,00%	4,32%	1,18%	0,00%	0,00%	-72,65%
Madeira	0,00%	4,17%	0,11%	0,00%	0,00%	-97,48%
Outras	0,00%	0,00%	0,11%	0,00%	5852,94%	0,00%

Fonte: Projeto ASPF (2017).

Todavia, na última década, parece que a renda da borracha e especialmente da castanha chagaram ao seu limite, carecendo de inovações – como foi o caso do látex

retirado na região para a produção de preservativos masculinos, mas que está atualmente enfrentando diversas dificuldades.

No caso da castanha do Brasil, que enfrenta imensas dificuldades de racionalização da produção, a principal inovação vem das boas práticas produtivas e processamento, mas insuficiente para o aumento da oferta e qualidade do produto. Além disso, a inovação trabalhada na certificação do produto parece que foi abandonada, uma vez que a Tabela 4 apresenta significativa queda na geração de renda por esse produto, na última década.

Na verdade, a principal diversificação que está sendo trabalhada entre as famílias da região de estudo é a criação de gado bovino, conforme a Tabela 3. Porém, de acordo com a Tabela 4, parece que a geração de renda oriunda dessa atividade esteja no limite, sendo compatível com as restrições impostas pela gestão da Resex na ampliação dos desmatamentos e, conseqüentemente, das pastagens – requisito básico para a viabilização da pecuária extensiva.

As dificuldades produtivas e de geração de renda são evidenciadas pela Tabela 5, que apresenta a evolução do desempenho econômico entre as unidades produtivas da Resex Chico Mendes. Pois, a falta de diversificação produtiva está inviabilizando a principal atividade responsável pela reprodução social dos extrativistas, ou seja, o autoconsumo. Nos últimos 20 anos, o autoconsumo diminuiu em 67%, colocando em xeque uma das principais fortalezas da produção familiar rural, já que a produção para seu próprio sustento torna as famílias mais “independentes” do mercado.

Tabela 5

Evolução do desempenho econômico das unidades produtivas da Resex Chico Mendes – Acre – 1996/1997, 2005/2006 e 2014/2015

Indicadores Econômicos	Unidade	1996/1997 (A)	2005/2006 (B)	2014/2015 (C)	Evolução (%) A-B	Evolução (%) A-C	Evolução (%) B-C
RB	R\$/mês	438,35	630,13	542,04	44%	24%	-14%
MBF	R\$/mês	393,02	572,54	446,46	46%	14%	-22%
LDM	R\$/mês	397,6	1351,29	1.526,03	240%	284%	13%
AC	R\$/mês	1245,37	640,98	415,88	-49%	-67%	-35%
NV	R\$/mês	1618,9	1328,99	699,05	-18%	-57%	-47%
IEE	und.	1,37	0,74	0,67	-46%	-51%	-10%

Obs.: RB – Renda Bruta; MBF – Margem Bruta Familiar; LDM – Linha de Dependência do Mercado; AC – Autoconsumo; NV – Nível de Vida; IEE – Índice de Eficiência Econômica

Fonte: Projeto ASPF (2017).

Por outro lado, ainda segundo a Tabela 5, a Linha de Dependência do Mercado demonstra que as famílias extrativistas estão se tornando cada vez mais vulneráveis para satisfazer suas necessidades. Essa situação está levando os produtores a cada vez mais buscarem alternativas de rendas fora das unidades produtivas, como o trabalho assalariado, visto que, em termos medianos, as atividades produtivas estão apresentando situação de prejuízo, que só piora ao longo do tempo.

CONCLUSÃO

As unidades de conservação, como é o caso da Resex Chico Mendes, surgiram para encaminhar os problemas relacionados à luta pela posse da terra na região

amazônica, bem como às questões ambientais derivadas das atividades insustentáveis, como a produção de madeira e pecuária de gado bovino.

Entretanto, a governança fundiária da região se tornava um imenso desafio, dadas as dimensões da região, além das dificuldades de monitoramento e fiscalização das diversas atividades e dos diversos atores envolvidos por parte das instituições responsáveis pela gestão.

Tais dificuldades podem ser evidenciadas pelos levantamentos realizados pelo projeto de pesquisa ASPF, ao longo dos últimos 20 anos, cujos resultados demonstraram que há preocupante insegurança na propriedade da terra por parte dos extrativistas, mesmo tendo diminuído a rotatividade das moradias.

Além das dificuldades de governança das instituições responsáveis pela Resex Chico Mendes, verificou-se a presença de um mercado informal de terras na região de estudo que precisa ser mais bem avaliado.

Tais dificuldades talvez possam estar no cerne das dificuldades produtivas entre os produtores e, conseqüentemente, na forma de uso da terra, que apresenta diminuição da floresta nativa em detrimento de usos insustentáveis do solo, como a formação de pastagens para a criação de gado bovino de forma extensiva.

Ademais, as dificuldades produtivas estão levando os extrativistas da Resex Chico Mendes a problemas no processo de reprodução social das famílias a partir do autoconsumo, cujos resultados evidenciam maior dependência do mercado para a aquisição dos bens necessários para subsistência.

Assim, mesmo depois de 27 anos da implantação da Resex Chico Mendes, ainda necessita-se encaminhar uma discussão mais acurada sobre a governança fundiária na região e o processo de gestão das unidades de conservação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEGRETTI, Mary Helena. Reservas extrativistas: uma proposta de desenvolvimento da Floresta Amazônica. *R. Pará Desenvolvimento, Extrativismo Vegetal e Reservas Extrativistas*, Belém, n. 25, p. 3-29, jan./dez. 1989.

BORRAS, S.; FRANCO, J. Contemporary discourses and contestations around pro-poor land policies and land governance. *Journal of Agrarian Change*, v. 10, n. 1, p. 1-32, Jan. 2010.

CAVALCANTI, F. C. S.; SOUZA, E. F.; CAVALCANTE FILHO, P. G. The emergence of conservation units in the Western Amazon: the case of extractive reserves of Acre. In: ANNUAL World Bank Conference on Land and Poverty, Washington, DC, 2017.

CONSELHO NACIONAL DOS SERINGUEIROS – CNS. *Relatório sócio-econômico e Cadastro da Reserva Extrativista Chico Mendes*. Rio Branco: CNS, 1992. Mimeo.

CONSELHO NACIONAL DOS SERINGUEIROS – CNS (1993). *Diretrizes para um Programa de Reservas Extrativistas na Amazônia*. Rio Branco: Poronga, 1993.

COSTA FILHO, Orlando Sabino da. *Reserva extrativista – Desenvolvimento sustentável e qualidade de vida*. 1995. 156p. Dissertação (Mestrado em Economia)–Universidade Federal de Minas Gerais, 1995.

DIEGUES, Antonio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec/Nupaub-Usp, 2001.

FAO. *The state of food and agriculture: innovation in family farming*. Rome: FAO, 2014. Disponível em: https://www.fao.org.br/download/SOFI_i2.pdf.

GUANZIROLI, C.; ROMEIRO, A.; BUAINAIN, A. M.; SABBATO, A.; BITTENCOURT, G.; *Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

HALL, Anthony. Environment and development in Brazilian Amazonia: from protectionism to productive conservation. In: HALL, Anthony (Ed.). *Amazonia at the crossroads: the challenge of sustainable development*. London: ILAS, 2000. p. 99-114.

MACIEL, R. C. G.; BEZERRA, F. D. S.; CAVALCANTI, F. C. S.; CAVALCANTE FILHO, P. G. Agricultura familiar, uso da terra e sustentabilidade na Amazônia: enfocando a dimensão educacional. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 54, Maceió, 2016.

MORSELLO, Carla. *Áreas protegidas públicas e privadas: seleção e manejo*. São Paulo: Anablume/Fapesp, 2001.

NOVAES, Regina Reyes. Continuidades e rupturas no sindicalismo rural. In: BOITO, Armando et al. *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

PAYNE, G.; DURAND-LASSERVE, A.; RAKODI, C. The limits of land titling and home ownership. *Environment and Urbanisation*, v. 21, n. 2, p. 443-462, 2009.

QUAN, Julian. Family farming and land governance: towards a people-centred approach: synthesis of findings of a research project supported by the international land coalition. Paper presented at the Annual World Bank Conference on Land and Poverty, March 23-27, Washington, DC, 2015.

RÊGO, José Fernandes do. Amazônia: do extrativismo ao neoextrativismo. *Ciência Hoje*, Rio de Janeiro, v. 25. n. 147, p. 62-65, mar.1999.

REYDON, Bastiaan P. Governança de terras e a questão agrária no Brasil. In: BUAINAIN, A. C.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M. & NAVARRO, Z (Ed.). *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília, DF: Embrapa, 2014. p. 725-759.

ROMEIRO, Ademar R. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 26, n. 74, 2012.

UICN. *Reservas extrativistas*. Cambridge: UICN, 1995. 133 p.

AS OCUPAÇÕES INTRAMUROS HORIZONTAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS: UMA ANÁLISE DOS ASPECTOS FUNDIÁRIOS E DAS LEGISLAÇÕES (IN)EXISTENTES ¹

Geise Brizotti Pasquotto ²
Ricardo Alexandre da Silva ³
Ariane Pereira Lima ⁴
Luiz Otávio Dinofre Argentone ⁵
Matheus de Almeida e Silva ⁶
Camila Barbara Garcia Andrade ⁷
Jucilaine da Silva Peixoto ⁸
Daniela Zimmermann ⁹
Leticia Sisti Sabalo ¹⁰

Resumo

O presente trabalho objetiva a análise das aglomerações residenciais horizontais intramuros na Região Metropolitana de Campinas (RMC), com meta de instituir análises provenientes da articulação urbana destes empreendimentos com o território municipal e associação com outros índices para confronto dos dados. O trabalho resultou no mapeamento de tais aglomerações e na determinação de padrões de distribuição, além de possíveis interferências no tecido urbano da RMC.

Palavras-chave: Loteamentos fechados. Condomínios fechados. Região Metropolitana de Campinas. Conflitos urbanos. Aglomerações intramuros.

INTRODUÇÃO

A Região Metropolitana de Campinas (RMC) criada pela Lei Complementar Estadual n. 870 no ano de 2.000 e composta atualmente por 20 municípios¹¹, englobou

1 Este artigo teve como escopo inicial o resultado de um trabalho da disciplina de Planejamento Urbano Regional do curso de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Paulista – Unip, ministrado pelos docentes Prof. Dra. Geise B. Pasquotto e Prof. Ms. Ricardo A da Silva.

2 Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade de São Paulo – Usp / Professora Titular da Universidade Paulista no curso de Arquitetura e Urbanismo. Contato: geisebp@gmail.com.

3 Doutorando em Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas – Pucc / Professor adjunto da Universidade Paulista no curso de Arquitetura e Urbanismo. Contato: ri75si@yahoo.com.br.

4 Graduada em História pela Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho – Unesp / Discente em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Paulista. Contato: ariadnepl@hotmail.com.

5 Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Paulista. Contato: luiz.argentone@hotmail.com.

6 Discente em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Paulista. Contato: mathdalmeida@gmail.com.

7 Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Paulista. Contato: andrade.camilabg@gmail.com.

8 Discente em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Paulista. Contato: jucilainetuca@hotmail.com.

9 Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Paulista. Contato: zimdaniela@gmail.com.

10 Discente em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Paulista. Contato: leticia_sisti@hotmail.com.

11 São eles: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Indaiatuba, Itatiba, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Jaguariúna, Monte Mor, Morungaba, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara D'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

o vigésimo no ano de 2014, por meio da promulgação da Lei Complementar n. 1.234, pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, integrando o município de Morungaba ao território metropolitano após análises de aspectos econômicos, territorialidade, conurbação populacional, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e Índice Paulista de Responsabilidade Social (IRPS) (EMPLASA, 2014). A RMC ocupa, desde então, uma área de 3.791,82 km², correspondente a 1,47% do território paulista (IBGE, 2010 apud OMI/AGEMCAMP, 2010) e possui população estimada de 3.043.217 habitantes (IBGE, 2014).

Historicamente, a consolidação da região se iniciou entre as décadas de 1970 e 1990, ápice da interiorização da indústria no Estado de São Paulo, no qual não havia mais uma associação de dualidade definida entre a parte socioeconômica do interior e da região metropolitana da capital paulista, pela formação de novas regiões metropolitanas no Estado, que configuravam a redistribuição das atividades econômicas alterando as formas de uso e ocupação do solo, como por exemplo os assentamentos residenciais (GONÇALVES JUNIOR; CÔRREA, 2011).

Nesse contexto, o dinamismo econômico e populacional era demarcado por intensos deslocamentos populacionais migratórios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) no sentido interior do Estado, mobilizando aproximadamente 500 mil pessoas em direção a áreas interioranas dinâmicas, dispendo como um dos polos de atração principal Campinas e municípios vizinhos, os quais se destacaram no processo de urbanização decorrente desse fluxo espacial (BAENINGER, 2001).

Como fator principal dessa expansão, pode-se mencionar o estabelecimento da malha rodoviária local, principalmente das rodovias Anhanguera (SP-330), Bandeirantes (SP-348), Dom Pedro (SP-065), Santos Dumont (SP-075), Adhemar de Barros (SP-340) e Jorn. Francisco Aguirre Proença (SP-101), as quais ligam a RMC à Região Metropolitana de São Paulo e ao interior do Brasil. Tal localização estratégica contribuiu para a extrapolação da influência do município de Campinas além da região metropolitana, por uma rede urbana densa e articulada de relações comerciais, de trabalho, moradia e de infraestrutura urbana, com grande facilidade de acessos, curtas distâncias e boas características do sistema viário (AGEMCAMP, 2006).

A cidade de Campinas é considerada a segunda economia mais importante do Estado de São Paulo, e responsável por 9,1% do PIB paulista, seguida das regiões administrativas de São José dos Campos (6,3%), Sorocaba (3,7%) e Santos (3,8%), todas num raio de 100km da capital (DUARTE, 2006). Na década de 1980 a cidade foi marcada pela definição das características urbanas e metropolitanas dos diferentes municípios, principalmente os situados no entorno das rodovias, e pela emergência populacional do ambiente urbano em relação ao rural (AGEMCAMP, 2006).

Nesse período, em especial a partir da década de 1990, começou a ser observado um novo padrão de urbanização periférica no território urbano da RMC que ia além das áreas envoltórias das indústrias. Este padrão começou a ocorrer fora do tecido urbano consolidado, em forma de conglomerados residenciais intramuros, com população composta, predominantemente, por habitantes de média e alta renda, os quais buscavam áreas afastadas dos centros urbanos consolidados, com estrutura rodoviária acessível para facilitar a locomoção em âmbito intermetropolitano e que oferecesse melhores condições de convívio e bem estar junto a áreas verdes, aliado ao

afastamento da violência urbana acentuada, cada vez mais frequente nesses municípios (FREITAS, 2008).

Segundo Reis (2006), a dispersão desses conglomerados ocorreu predominantemente pelo espraiamento dos locais de trabalho e à facilidade do deslocamento metropolitano diário por meio da malha viária local, além de mencionar que um dos atrativos para o deslocamento dessa população foi a oferta de imóveis com menor custo ou incentivos fiscais o que contribuiu para a instalação deles na periferia de tais municípios.

Entretanto, o aumento desses empreendimentos impactou o território metropolitano e a relação entre as aglomerações residenciais horizontais intramuros e o espaço urbano apresenta-se conflituosa quando diz respeito às distâncias, estabelecendo critérios para a escolha do terreno a ser implantado um residencial murado:

[...] Eles devem estar suficientemente afastados dos espaços urbanos para que seus moradores possam usufruir de áreas verdes, do contato com a natureza e da calma, silêncio e tranquilidade proporcionados pelo distanciamento dos locais de maior trânsito de veículos. Por outro lado, eles devem estar suficientemente próximos para que possam utilizar-se das facilidades oferecidas pelos centros urbanos [...] (MELGAÇO, 2012, p. 10).

Na Região Metropolitana de Campinas esse processo de abandono da área central e distanciamento dos locais de maior trânsito pelas camadas de renda mais elevada articulou o desinteresse pelo espaço público e a privatização do espaço coletivo, configurando novas centralidades dispersas características do tecido urbano dessa região (COSTA; LESSA, 2012). Como argumento para a expansão dessas tipologias habitacionais muradas, além da proteção contra a violência urbana, pode-se citar, segundo Freitas (2008), o interesse do mercado imobiliário em aumentar os lucros através da busca de terras rurais com menor preço e em áreas que propiciasse maiores vantagens para os compradores finais, como a estreita relação com a paisagem ambiental dessas regiões.

A partir deste contexto surge a problemática dos condomínios e loteamentos fechados, acerca dos quais existem vastas discussões acadêmicas que trazem à tona a questão da existência destas modalidades habitacionais perante interpretações da legislação federal. O presente artigo, no entanto, pretende analisar tais aglomerações residenciais no sentido de examinar o padrão de distribuição em cada uma das cidades pertencentes à RMC, considerando o modo como interferem na produção da malha urbana, na tentativa de encontrar e estabelecer padrões referentes à localização das ocupações e possíveis vínculos com índices socioeconômicos associados à desigualdade social, tais como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Índice GINI¹², e Renda *per capita*. Nessas circunstâncias, a revisita em bibliografias que se debruçam na temática das habitações horizontais intramuros também acontece no intuito de embasar e apoiar a proposta apresentada.

12 Índice Gini é um cálculo usado para medir a desigualdade social, o qual foi desenvolvido pelo estatístico italiano Corrado Gini, em 1912. Este índice apresenta dados entre o número 0 e o número 1, em que zero corresponde a uma completa igualdade na renda (todos detêm a mesma renda *per capita*) e um corresponde a uma completa desigualdade entre as rendas (um indivíduo, ou uma pequena parcela de uma população, detêm toda a renda e os demais nada têm). (WOLFFENBÜTTEL; IPEA, 2004).

LEGISLAÇÃO DAS AGLOMERAÇÕES URBANAS INTRAMUROS

Uma vez que o presente estudo se pauta nas definições legais para conceber a metodologia de análise a respeito da localização das aglomerações urbanas horizontais intramuros, torna-se necessária a revisão das normas, o entendimento sobre elas e a consideração de abordagens e críticas compiladas por estudiosos do tema. Embora alguns dos elementos urbanos habitacionais estejam previstos em lei, é possível observar que outros passam a existir, na prática e de forma recorrente, por meio de combinações legislativas, fato que os tornam passíveis de infundáveis discussões a respeito de suas legitimidades. Longe de instigar o desdobramento de tais discussões, o objetivo deste tópico está em trazer uma visão geral do contexto burocrático em que as aglomerações urbanas intramuros estão inseridas.

O loteamento é considerado pela Lei Federal n. 6.766/79, parágrafo 1º do artigo 2º, como “a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes” (BRASIL, 1979). O parágrafo 5º decreta que todos os parcelamentos urbanos devem estar assegurados por uma infraestrutura básica, composta por equipamentos urbanos públicos de escoamento de águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. Além disso, no ato do registro do loteamento, a lei também prevê que nele devem ser indicadas as áreas públicas que passarão ao domínio do município. Conveniente observar também que, no artigo 17, “os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos [...] não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador desde a aprovação do loteamento” (BRASIL, 1979). Não obstante, o artigo 22 decreta que, “desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos” (BRASIL, 1979). A partir destes excertos, depreende-se que os loteamentos são, em tese, áreas que, a partir do seu registro, deveriam tornar-se um bem comum público, com administração do poder municipal. No caso de cidades pertencentes a uma região metropolitana, é determinado que a anuência prévia à autorização do projeto caberá à autoridade metropolitana (BRASIL, 1979). Entende-se, portanto, que no caso da Região Metropolitana de Campinas, a concepção e a legalização de um loteamento devem ir além da mera autoridade do município interessado.

Os loteamentos fechados não são contemplados na referida legislação. Eles são fechados com muros e possuem guaritas para controle de acesso, com ou sem autorização da respectiva prefeitura. Tendo em vista que os municípios têm o direito de estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal, a fim de fazer adequações à lei federal de acordo com peculiaridades regionais e locais, e estabelecer diretrizes para elaboração do projeto de loteamento (BRASIL, 1979), Campinas, dentre alguns outros municípios da RMC, como Americana, Itatiba, Jaguariúna, Paulínia e Valinhos, asseguram a legalidade dos loteamentos fechados no âmbito urbano. Exemplo disso é a lei municipal 8.736/96 da cidade de Campinas, a qual, em seu artigo 1º, conceitua o “loteamento fechado como sendo o loteamento cercado ou murado, no todo ou em parte” (CAMPINAS, 1996), e tendo, portanto, a

permissão de controlar o acesso interno com cancelas e guaritas. As áreas públicas de lazer e as vias de circulação, afirmadas na lei federal referente aos loteamentos convencionais, terão seus usos concedidos ao loteamento fechado a partir do momento em que os loteadores recorrerem a uma Associação dos Proprietários para conduzir a administração destas áreas. A lei campineira ainda prevê que a área máxima dos loteamentos fechados irá depender de condições urbanísticas e ambientais, devendo respeitar sempre as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor da cidade (CAMPINAS, 1996, art. 10).

No que tange aos condomínios, o artigo 1º da Lei Federal 4.591/64 define que se tratam de “edificações ou conjunto de edificações, de um ou mais pavimentos, construídos sob a forma de unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou não residenciais [...]” (BRASIL, 1964), salientando que a cada unidade caberá uma fração ideal do terreno, como parte inseparável. A inscrição do condomínio no Registro de Imóvel é obrigatória, devendo constar a individualização de cada unidade, identificação e fração ideal sobre o terreno e as partes comuns (BRASIL, 1964).

O Novo Código Civil, o qual entrou em vigor no ano de 2002 sob a Lei 10.406, reformula a Lei Federal referente aos condomínios, intitulando-os então, como condomínios edifícios. Embora em nenhum destes regulamentos exista uma clara distinção entre condomínios verticais (apartamentos) e condomínios horizontais (casas), é interessante e relevante notar que, tanto na Lei 4.591/64 quanto no Novo Código Civil, existem advertências ao condômino que alterar a forma externa da fachada ou adornar as partes e esquadrias externas com tonalidades ou cores diferentes das utilizadas no conjunto da edificação. Esta pequena informação faz induzir a crença de que os condomínios edifícios, sejam eles de apartamentos ou de casas, são empreendimentos adquiridos prontos e completos pelos condôminos, o que significa que, tanto as áreas comuns, quanto as habitações, fazem parte do todo do condomínio a ser entregue pelo empreendedor.

O veto do art. 29 que consta na Lei Federal 4.591 fortalece esta ideia, pois este inciso viabilizava empreendimentos condominiais sem o compromisso da edificação residencial, considerando o incorporador “a pessoa física ou jurídica, comerciante ou não, que embora não efetuando a construção, compromisse ou efetive a venda de frações ideais de terreno objetivando a vinculação de tais frações a unidades autônomas” (BRASIL, 1964).

Ao fazer a interpretação da mesma lei em sua tese de doutorado, Eleusina de Freitas (2008) entende que os condomínios são um conjunto de edificações, não apenas de lotes. Lucas Melgaço (2012), estudioso sobre o tema, faz uma diferenciação esquemática sobre loteamentos fechados e condomínios edifícios onde explica que, enquanto os loteamentos são instalados em grandes áreas, os condomínios edifícios apenas acontecem em pequenas glebas e não alteram a circulação da cidade. Também o advogado Fabio Simões Castejón (2005), em sua dissertação de mestrado sobre a legalidade dos loteamentos fechados no contexto urbanístico brasileiro, ressalta que a jurisprudência considera como condomínio fechado regular o empreendimento que é composto por apenas uma via de acesso, cercas divisórias nos limites e ausência do prolongamento de ruas internas, sendo inaceitáveis vias de domínio municipal dentro dele.

Gustavo Burgos de Oliveira, Assessor Jurídico do Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, cita em seu estudo uma análise feita por José Afonso da Silva, o qual explica, segundo o artigo 8º da Lei Federal 4.591/54, o porquê do surgimento dos condomínios edilícios:

[...] para possibilitar o aproveitamento de áreas de dimensão reduzida no interior das quadras, que, sem arruamento, permitam a construção de conjuntos de edificações, em forma de vilas, sob regime condominial. [...] Quando, no entanto, a situação extrapola desses limites, para atingir o parcelamento de gleba com verdadeiro arruamento e posterior divisão da quadra em lotes, com aproveitamento das vias de circulação preexistentes, então aquele dispositivo não pode mais constituir fundamento do aproveitamento espacial, em forma de condomínio, porque aí temos formas de parcelamento urbanístico do solo, que há de reger-se pelas leis federais sobre loteamento e pelas leis municipais sobre a matéria urbanística, aplicáveis a esse tipo de urbanificação (SILVA apud OLIVEIRA, 2008)

Oliveira (2008) também discursa acerca das manobras legislativas que possibilitam a instituição do condomínio horizontal de lotes, o qual não consta denominação em nenhuma norma, mas acontece através da combinação de leis federais, a saber, o artigo 3º do Decreto-Lei n. 271/67 que dispõe sobre o loteamento urbano, e o artigo 8º da Lei Federal n. 4.591/64, a qual dispõe sobre o condomínio. (OLIVEIRA, 2008). O primeiro estabelece que a lei referente aos condomínios pode ser aplicada aos loteamentos, com aval à execução de necessárias adaptações (BRASIL, 1967, art. 3º). Neste Decreto é assegurado também que “o loteamento poderá ser dividido em etapas discriminadas, a critério do loteador, cada uma das quais constituirá um condomínio que poderá ser dissolvido quando da aceitação do loteamento pela Prefeitura. ” (BRASIL, 1967, art. 3º, parágrafo 1º). O artigo 8º referente à lei dos condomínios, por sua vez, faz considerações de ações que o proprietário de um terreno deve fazer quando nele ainda não houver edificação. Assim sendo, é previsto que haverá discriminação da área a ser construída e da área que deverá manter-se permeável dentro das unidades autônomas, e é previsto também que haverá discriminação das partes do terreno que serão destinadas ao uso comum dos outros titulares de unidades autônomas e das áreas que serão destinadas à constituição de passagens comuns entre as unidades (BRASIL, 1964, art. 8º).

Segundo Oliveira (2008) esta é a fórmula para se obter um empreendimento com a finalidade da criação de unidade autônomas constituídas por lotes, sob as quais podem-se realizar construções ou não. Neste sentido, o condomínio horizontal de lotes diferencia-se do loteamento, do loteamento fechado e do condomínio edilício pelo fato de a propriedade do sistema viário e dos equipamentos comunitários não passarem ao Poder Público municipal, permanecendo em propriedade dos condôminos. Sendo um elemento híbrido, o condomínio horizontal de lotes não possui exigências legais de destinação percentual da área para o uso comum e público, o que faz aumentar o lucro para o empreendedor, levando-se em conta que ele não precisará abrir mão de parte da área proveitosa para o interesse público (OLIVEIRA, 2008).

O Quadro 1 elucida de maneira simplificada as principais diferenças entre loteamentos fechados e condomínios horizontais fechados:

Quadro 1

Principais características dos loteamentos fechados e condomínios horizontais fechados

Loteamento Fechado	Condomínio Fechado
DEFINIÇÃO por subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura, prolongamento ou modificação de vias de circulação, que posteriormente pode ser fechado, restringindo o acesso público (BRASIL, 1979, Art. 2º; CAMPINAS, 1996).	DEFINIÇÃO por área de gleba isenta de diretriz viária ou lote, planejada e edificada de forma privativa, com o intuito de ser fechada. (BRASIL, 1964; CAMPINAS, 1988; SILVA, 2008).
INTERFERE NO DESENHO URBANO, pois a lei não limita o tamanho de área a ser loteada (a qual é fechada posteriormente). (BRASIL, 1979).	NÃO INTERFERE NO DESENHO URBANO, pois as leis municipais que regulamentam essa tipologia habitacional definem a área máxima do lote ou gleba. (CAMPINAS, 1988, Art. 20).
EMPREENDIMENTO é constituído por loteamento provido de infraestrutura pública básica. (BRASIL, 1979, Art. 4º; SILVA, 2008).	EMPREENDIMENTO é constituído por unidades habitacionais, infraestrutura e sistema de lazer totalmente prontos. (BRASIL, 1964; SILVA, 2008).
IMÓVEL é constituído, basicamente, por um lote servido de infraestrutura básica provida do parcelamento de solo público. (BRASIL, 1979, Art. 2º; SILVA, 2008).	IMÓVEL é constituído pela unidade habitacional acrescido da fração ideal do terreno e partes comuns do empreendimento, o qual é comercializado com infraestrutura completa (BRASIL, 1964; BRASIL, 2002; SILVA, 2008).
ÁREAS COMUNS são públicas e cedidas à Associação dos Proprietários, quando houver regulamentação municipal estabelecida. Prefeitura pode requerer a cessão a qualquer momento que houver pertinência ou não cumprimento das normas legislativas (CAMPINAS, 1996, Art. 2º e 8º).	ÁREAS COMUNS são particulares, adquiridas juntamente com as unidades habitacionais, com direito de uso dos proprietários, titulares de direito à aquisição de unidades e ocupantes (BRASIL, 1964, Art. 3º).
CONSERVAÇÃO e MANUTENÇÃO de áreas comuns são de responsabilidade pública, mas tais responsabilidades podem ser transmitidas para a Associação dos Proprietários, quando houver regulamentação municipal estabelecida (CAMPINAS, 1996, Art. 10 e 11).	CONSERVAÇÃO e MANUTENÇÃO de áreas comuns são de responsabilidade privada, custeada pelos proprietários e/ou condôminos (BRASIL, 1964, Art. 24º).
ASSOCIAÇÃO DOS PROPRIETÁRIOS, constituída sob a forma de pessoa jurídica, representa todos os proprietários dos lotes e se responsabiliza pela conservação e manutenção do loteamento fechado (CAMPINAS, 1996, Art. 3º).	SÍNDICO é o responsável pela administração do condomínio. Nomeado conforme CONVENÇÃO DE CONDOMÍNIO elaborada em concordância com todos os proprietários e registrada em Cartório, cabe a ele a função de representar o condomínio, exigir o cumprimento do REGIMENTO INTERNO, impor multas, organizar ASSEMBLEIAS DE CONDÔMINOS, dentre outras atribuições (BRASIL, 1964, Art. 22).
IMPOSTOS pagos são referentes apenas ao lote. (SILVA, 2008).	IMPOSTOS pagos são referentes à unidade habitacional e à fração ideal das áreas comuns (SILVA, 2008).
ACESSO pode ser controlado através de guarita, desde que haja regulamentação municipal estabelecida (CAMPINAS, 1996, Art. 13; SILVA, 2008).	ACESSO pode ser controlado através de guarita, uma vez que a natureza do condomínio é privada (SILVA, 2008).

Fonte: Elaborado pelos autores com dados de: Brasil (1979); Brasil (1964); Campinas (1996); Silva (2008).

Em Campinas, o condomínio horizontal, denominado “Habitação Multifamiliar Horizontal”, foi incluído como categoria de ocupação do solo segundo a Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo 6.031, de 1988. Esta regulamentação faz a exigência de que o empreendimento fechado deve edificar as unidades habitacionais e o viário interno. No entanto, parafraseando Freitas (2008), Pires (2007) adverte que, muitas vezes, o empreendedor edifica apenas uma edícula e, na prática, a área privativa é vendida como terreno. Isso porque a edificação de casas em condomínios edifícios regulares e em áreas urbanas não é um negócio rentável aos investidores.

No que tange aos loteamentos convencionais fechados, um movimento significativo em prol do fechamento de loteamentos convencionais destes empreendimentos aconteceu em maio de 2015, quando a ASCONHSP (Associação dos Condomínios Horizontais do estado de São Paulo), representada pelo seu diretor jurídico Dr. Silvio Cabral, deu entrada no Projeto de Lei n. 891/2015, junto à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, o qual dispõe sobre a aprovação de loteamentos para fins urbanos com controle de acesso. Segundo o Projeto de Lei, a aprovação de loteamentos para fins urbanos com controle de acesso seria admitida conforme lei estadual ou municipal, prevendo outorga de instrumento de permissão do direito de uso das áreas internas do loteamento.

A justificativa para esta proposta legislativa se dá pelo argumento de que o direito de propriedade deve ser exercido de modo a atingir sua função social, e que este tipo de empreendimento garantiria melhorias da condição de vida dentro do perímetro urbano de forma segura e de modo a suprir a carência dos serviços municipais. No entanto, embora a prestação de serviços públicos tenha sido alegada como deficiente, a proposta de lei mantém a garantia da continuidade do fornecimento público de energia elétrica, telefonia, gás canalizado, água potável, esgotamento sanitário e coleta de lixo aos beneficiários do loteamento fechado. O direito de ir e vir, também mencionado em tal justificativa, não seria prejudicado, pois ainda que o acesso aos loteamentos fechados seja controlado, a entrada à área murada seria permitida perante identificação dos visitantes, “[...] podendo, inclusive, colocar uma viatura de segurança para seguir visitantes, [...] ligar na casa do morador para que este autorize a entrada do visitante, deixar o visitante esperando pelo tempo que for necessário para que a segurança tenha as informações necessárias para autorizar o seu ingresso” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2015, p. 4). Por último, esta proposta legislativa também garante, por meio do Poder Público municipal, a regularização dos loteamentos fechados irregulares a partir da entrada em vigor desta lei (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2015).

Posto isso, observa-se que as promessas de um ambiente residencial mais nivelado, seguro e agradável vem angariando forças para viabilizar os loteamentos convencionais fechados em instâncias mais abrangentes, como as estaduais. Não por acaso, nota-se também que, de todas as formas residenciais horizontais muradas, o loteamento convencional fechado é o mais vantajoso para os incorporadores, visto que ele traz custos reduzidos de implantação se comparado ao condomínio previsto em lei federal. Segundo Eleusina de Freitas (2008), essa conveniência financeira acontece porque os loteamentos fechados não obrigam os incorporadores a edificarem as unidades habitacionais. Além disso, possibilitam a apropriação privada de áreas

públicas, as quais são repassadas aos condôminos, facilita a sonegação de IPTU sobre áreas de uso comum que são transformadas em áreas de uso privado e, por fim, permite o aumento das áreas a serem fechadas, uma vez que a constituição sobre loteamentos não determina área máxima a ser loteada, ao contrário do que ocorre com os condomínios, cuja área máxima é sempre prevista em leis municipais de uso e ocupação do solo.

Não obstante a proposta de lei estadual estar em atual tramitação, as próprias leis municipais vêm mostrando alterações ao longo do tempo no sentido de atrair forças aos ganhos imobiliários. Exemplos disso são as concessões de áreas rurais para finalidades urbanas feitas pelos municípios aos incorporadores, pelo fato de estas possuírem grandes dimensões a valores de venda mais econômicos do que as áreas urbanas. Existem também as manobras da burocracia, visando redução de tempo e custos, empreendendo condomínios em glebas já desmembradas e isentando-se, portanto, do licenciamento ambiental. Além disso, existem as já mencionadas doações de áreas públicas ao uso privativo dos condôminos e a falta de critérios para a comercialização de empreendimentos de interesse social, os quais possuem baixo custo devido à destinação do uso, mas, na verdade, são vendidos com grandes margens de lucro ao mercado de renda média e alta (FREITAS, 2008).

MATERIAIS E MÉTODOS

Explanado o contexto legal acerca dos residenciais intramuros, apresenta-se o objetivo primário deste estudo, o intuito de localizar e identificar todas as aglomerações residenciais horizontais intramuros dentro da Região Metropolitana de Campinas. Em princípio, foram contatadas as prefeituras de todas as cidades que compõem a RMC, com a finalidade de obter listas com os nomes de condomínios horizontais e loteamentos fechados cadastrados por estas administrações municipais¹³. Com relação às prefeituras que não forneceram o material solicitado¹⁴ e a título de complementar os dados recolhidos, foram realizados levantamentos em mapas *online* e análises de imagens aéreas, além de visitas a condomínios horizontais e loteamentos fechados em algumas cidades¹⁵. Uma alternativa também utilizada foi o contato por telefone e correio eletrônico com imobiliárias locais.

Essa ampla coleta de dados foi realizada com a intenção de se obter o maior número de identificações de tais aglomerações, bem como suas caracterizações segundo a lei dos condomínios ou dos loteamentos abertos com decretos municipais para serem fechados. No entanto, a percepção da imprecisão e de enganos nas definições das

13 Foram fornecidas informações pelas prefeituras de Americana, Santa Bárbara D'Oeste e Holambra, por intermédio de telefone, e Engenheiro Coelho, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Morungaba, Nova Odessa, Paulínia, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo, por e-mail.

14 Não foram obtidos dados das prefeituras municipais das cidades de Campinas, Pedreira, Artur Nogueira e Cosmópolis. Em Campinas, particularmente, foi informado que não havia uma lista específica com informações de tais empreendimentos e, caso houvesse, as informações seriam sigilosas; nas demais prefeituras, a ausência de informações foi devido à impossibilidade de contato com órgão competente que repassasse os dados pelas mesmas.

15 Análise do território por meio de visitas ao local foi realizada nas cidades de Hortolândia, Paulínia, Nova Odessa, Valinhos, Indaiatuba, Vinhedo, Pedreira, Jaguariúna, Santa Bárbara D'Oeste, Santo Antônio de Posse e Campinas.

aglomerações residenciais horizontais intramuros por parte das próprias administrações públicas e do mercado imobiliário, definiu a abordagem do assunto de maneira ampla, pois embora a legislação federal esteja vigente e exija o seu cumprimento, a realidade mostra práticas muito distintas da aplicação destas normas que, combinadas às normas municipais, produzem aglomerações residenciais intramuros das mais variadas formas.

Sendo assim, para tecer as análises sobre a localização das aglomerações horizontais intramuros na RMC e atingir os objetivos da pesquisa, definiu-se duas estratégias de estudo: o mapeamento de todas as aglomerações horizontais intramuros nas cidades da região metropolitana com auxílio da ferramenta *Google Maps*; e em seguida, a identificação de padrões em relação a localização destes no espaço urbano, e possíveis intervenções no território como possível interferência no sistema viário e meio ambiente, além do relacionamento desses itens territoriais junto a dados socioeconômicos municipais.

Em sequência, por meio da demarcação dessas tipologias habitacionais no mapa da região metropolitana, e decorrente macro visualização da forma de ocupação das aglomerações habitacionais intramuros nas cidades da região, foram elaboradas compilações de análises pontuais e comparativas das cidades pertencentes à RMC quanto às características e às interferências que os residenciais intramuros nelas representam.

MAPAS E ANÁLISES

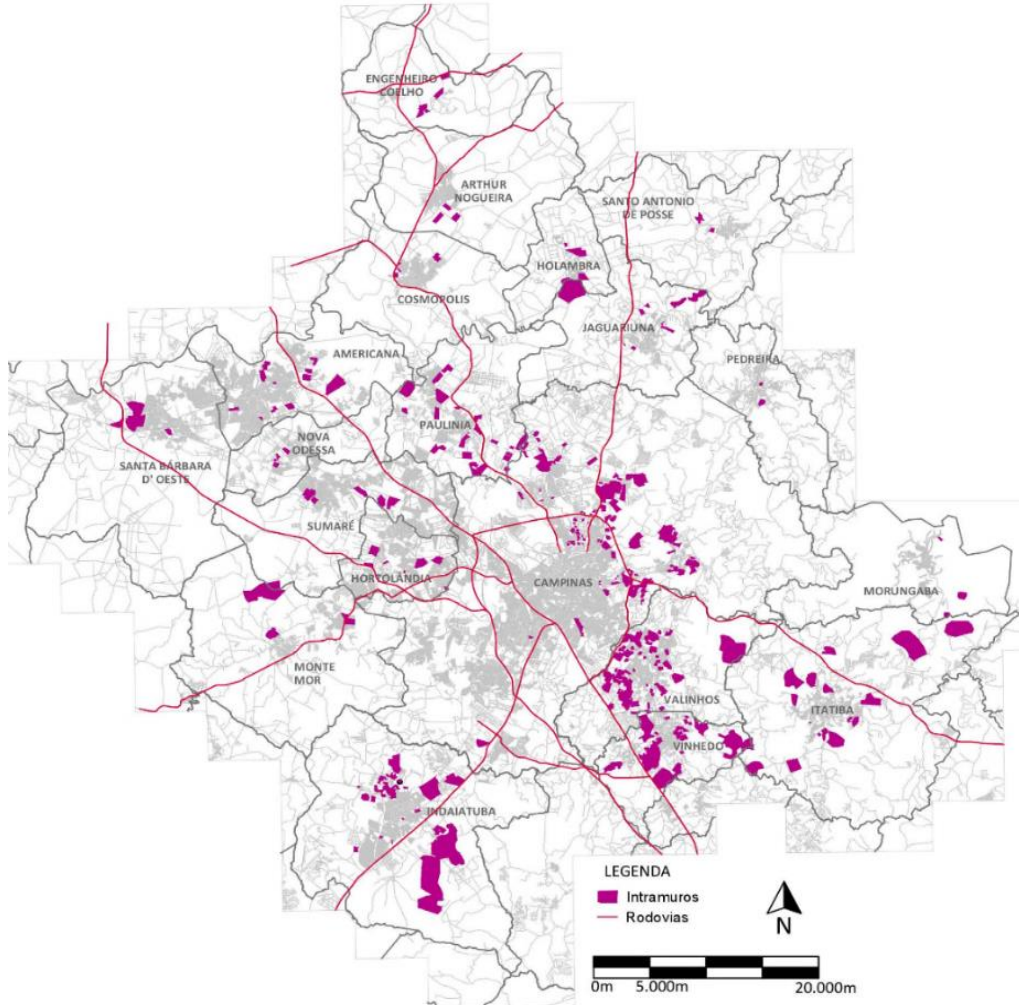
Uma vez apresentados dados históricos relativos ao surgimento dos conjuntos residenciais intramuros na RMC, e definições legais acerca do tema, para o entendimento da ocupação deles no tecido urbano metropolitano, os mapas e análises apresentados a seguir têm o objetivo de integrar as informações até então explanadas com fatores considerados de correspondência direta com a presença destas tipologias residenciais nos municípios da região metropolitana, como questões relacionadas à localização destas em determinadas regiões das cidades, como a proximidade a rodovias e áreas verdes, além da correspondência com índices socioeconômicos.

MANCHAS E RODOVIAS

O primeiro fato que chama a atenção no mapa apresentado a seguir (Figura 1) são as grandes manchas correspondentes às Aglomerações Intramuros majoritariamente nas áreas periféricas ao espaço urbano de cada cidade. O que relaciona, assim como menciona Villaça (2001) em seu livro “Espaço Intra-Urbano no Brasil”, com as transformações estruturais decorrentes do desenvolvimento das metrópoles Brasileiras, e está ligada à saída dos centros urbanos pelas camadas de alta renda, proveniente da nova mobilidade territorial e decorrente da difusão do transporte por meio do automóvel (VILLAÇA, 2001).

Não obstante, é fato que a grande maioria dos residenciais intramuros estão localizados próximos a vias arteriais, rodovias municipais e intermunicipais, o que deixa em evidência o caráter precursor destes empreendimentos, os quais nasceram com o intuito de se consolidarem longe de centros urbanos e próximos a rodovias, afastando-se da marcante violência urbana, garantindo melhores condições de bem-estar junto a áreas verdes e viabilizando a locomoção com veículos automotivos.

Figura 1
Mapeamento das aglomerações intramuros na RMC

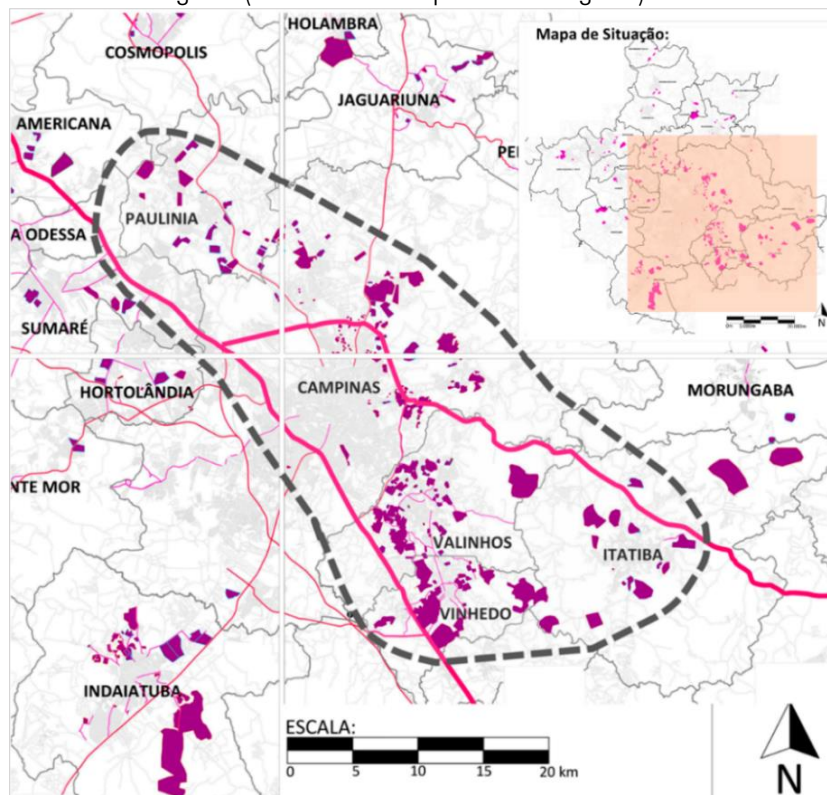


Fonte: Elaborado pelos autores, 2015.

Este movimento, também conhecido como *periferização* ou *auto segregação*, caracteriza-se pelo distanciamento urbano intencional de determinadas camadas da população que buscam distinção na qualidade de vida, aliando seus interesses aos interesses deste mercado de forma mútua. Isso implica em uma modificação da morfologia urbana, na qual o processo de crescimento da cidade prioriza o consumo, e não a moradia (MAIA, 2010), e conduz à produção de uma cidade periférica fragmentada e segregada, visto que a auto segregação, representada por aglomerados residenciais de alto padrão avizinha-se, muitas vezes, com a segregação imposta, formada por bairros desprovidos de infraestrutura e, muitas vezes, com habitações improvisadas (SOBARZO, 2006, apud MAIA, 2010).

Analisando o mapa visualmente, é possível perceber que a maior ocorrência de intramuros acontece a sudeste do território metropolitano, formando uma mancha linear que segue o traçado das rodovias Anhangüera e Dom Pedro I, conforme detalhe da (Figura 2) abaixo.

Figura 2
Detalhe para concentração de intramuros nas imediações das rodovias Dom Pedro I e Anhanguera (ambas em destaque na cor magenta)

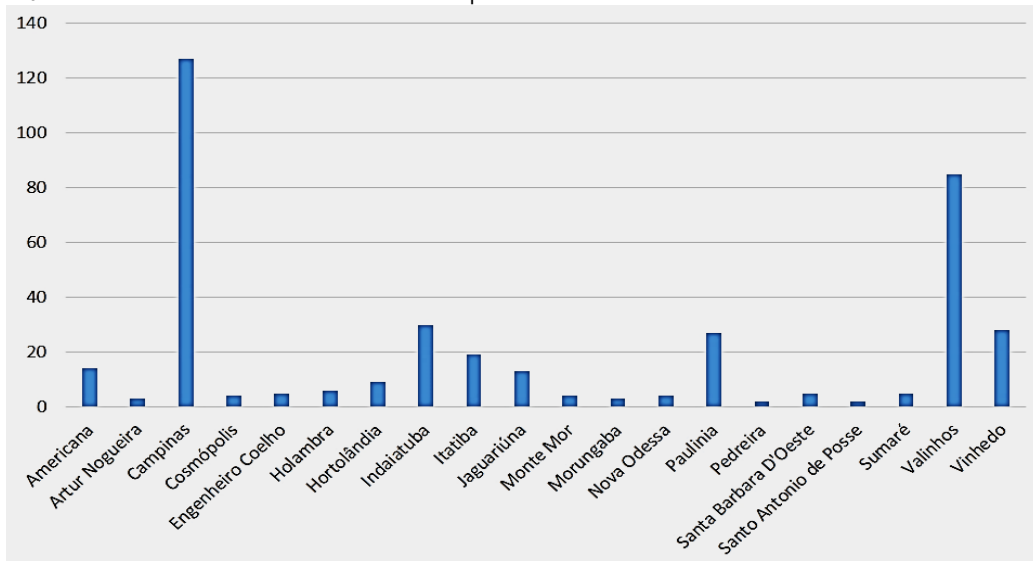


Fonte: Elaborado pelos autores, 2015.

Além de obter marcadamente estes empreendimentos às margens de rodovias, vale ressaltar que a implantação destes residenciais também está associada aos polos industriais, e de ensino e pesquisa, os quais começaram a se instalar na região de Campinas a partir da década de 1970, sendo eles filiais de grandes multinacionais, universidades, centros de pesquisa e centros comerciais e de serviços, tais como os shoppings centers, os quais atraem tanto trabalhadores quanto consumidores para a região (FREITAS, 2008).

Nota-se ainda que os municípios de Valinhos, Vinhedo e Paulínia também são os que mais têm ocupações intramuros incrustadas em suas áreas urbanas. Este diagnóstico vem de encontro com a (Figura 3), que constata quais são os municípios da RMC que possuem o maior número de residenciais murados. Tal questão pode ser explicada pelo fato de esses municípios terem sido alvos de uma intensa estratégia de urbanização com ocupação em formato de loteamentos fechados, principalmente os municípios de Valinhos e Vinhedo que, por se localizarem em região intermediária entre Campinas e São Paulo, atraíram pessoas para morar nessas localidades, afastando-as dos grandes centros urbanos ao mesmo tempo em que facilitaram o acesso por meio das rodovias. Consequentemente, esta região passou a ter intenso fluxo migratório pendular de parte da população em direção à Capital, devido às relações de trabalho, estudo e lazer. Paulínia, por sua vez, ainda comportou o polo de indústrias petroquímicas na região, fator que implicou numa maior visão de mercado para empreendimentos horizontais intramuros na cidade (FREITAS, 2008).

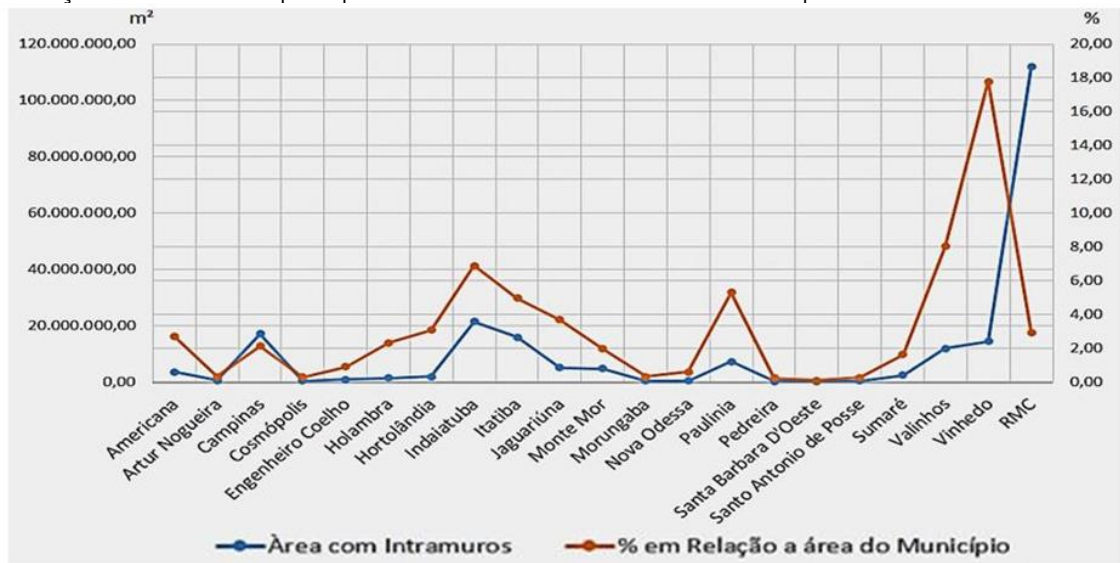
Figura 3
Quantidade de intramuros em cada Município da RMC



Fonte: Elaborado pelos autores, 2015.

Por fim, outra análise proveniente desse estudo, é a influência da concentração de intramuros em relação ao território municipal, pois ao observar o gráfico (Figura 4) referente à relação da área total ocupada por intramuros em cada município, constata-se que aqueles com maior número de intramuros são os mesmos que possuem maior porcentagem do território ocupado por eles, exceto a cidade de Campinas. Exceção decorrente das dimensões do município, que comparado aos demais, são superiores às escalas municipais vizinhas e com maior área rural, além dos aglomerados intramuros presentes nela serem de menor porte se comparado aos que ocupam cidades como Valinhos, Vinhedo e Indaiatuba por exemplo.

Figura 4
Relação entre a área ocupada por intramuros e o território de cada município da RMC



Fonte: Elaborado pelos autores, 2015.

Estas ocupações demarcadas principalmente pela presença de muros e cercas com grandes dimensões, se equiparam ao conceito de limites urbanos estudado por Kevin Lynch (1997), que define cinco elementos principais de legibilidade e organização da Cidade, sendo eles caminhos, limites, pontos nodais, bairros e marcos. As aglomerações residenciais intramuros, portanto, ao possuírem extensões notórias no território, podem constituir áreas de segregação urbana e social no espaço urbano público municipal.

Perante isso, vale ressaltar a definição de limites instituída pelo autor, que ressalta o fato de eles serem fronteiras entre duas partes, funcionando como interrupções lineares na continuidade do território (LYNCH, 1997):

Podem ser barreiras mais ou menos penetráveis que mantêm uma região isolada das outras, podem ser -costuras-, linhas ao longo das quais regiões se relacionam e se encontram [...]. Estes elementos limites, embora não tão importantes como as vias, são, para muitos, uma relevante característica organizadora, particularmente quando se trata de manter unidas áreas diversas (LYNCH, 1997, p. 58).

Enquanto funcionam como barreira de isolamento dessa camada da população do território público, no que tange à questão da violência, os empreendimentos murados mantêm em si um grande paradoxo, pois, apesar da intenção de fornecerem maior vantagem na segurança em relação aos centros urbanos, eles também corroboram para a sensação de insegurança pública e aumento da violência utilizada nos crimes executados contra condôminos. Isso porque a existência destas tipologias residenciais implica na redução da quantidade de vias públicas, aumentam a extensão e altura dos muros e orientam o percurso dos transeuntes externos entre elas. Além disso, os conjuntos residenciais murados acarretam na segregação sócio espacial entre habitantes de diferentes classes econômicas e sociais, o que faz aumentar a sensação de desconforto entre elas. Melgaço (2012, p. 102) explica que “[...] quanto mais fechados os espaços, mais violentos serão os crimes. Em virtude do enclausuramento urbano e dos avanços da securização, tem sido cada vez mais difícil a execução de um furto a uma residência [...]”. No entanto, da mesma forma que as pessoas utilizam de novas tecnologias e métodos para se protegerem, os criminosos também pensam em novas formas de como executar seus objetivos.

Na mesma linha de raciocínio, Jane Jacobs constatou que a presença do conceito de “olhos da rua” e o papel desempenhado pelas calçadas servem como instrumentos de auxílio à manutenção da segurança das cidades, independente do papel exercido pela polícia.

Devem existir olhos para a rua, os olhos daqueles que podemos chamar de proprietários naturais da rua. Os edifícios de uma rua preparada para receber estranhos e garantir a segurança, tanto deles quanto dos moradores devem estar voltados para a rua. A calçada deve ter usuários transitando ininterruptamente, tanto para aumentar o número de olhos atentos quanto para induzir um número suficiente de pessoas de dentro dos edifícios a observar as calçadas[...] (JACOBS, 2000, p. 35, 36).

A partir desse trecho, pode-se notar que o conceito trata como os “olhos da rua” as pessoas que usufruem do espaço público da rua ou aquelas que mesmo dentro de suas residências ou apartamentos observam o cotidiano daquele lugar. Os “olhos da

rua” auxiliam, portanto, na vigilância da sociedade, induzindo o pensamento de que sem eles o ambiente fica vulnerável aos crimes, vandalismo e à violência urbana em geral, além de aumentar a sensação de medo daqueles que precisam transitar por esses espaços.

Ao observar logradouros de locais onde se concentram um número exacerbado de Aglomerados Horizontais Intramuros na RMC, é possível visualizar o isolamento de quem transita pelo entorno murado. E percebe-se que a sensação de insegurança é maior nos lugares onde não há uma relação harmônica entre o espaço público e privado, e onde esses “olhos da rua” não existem.

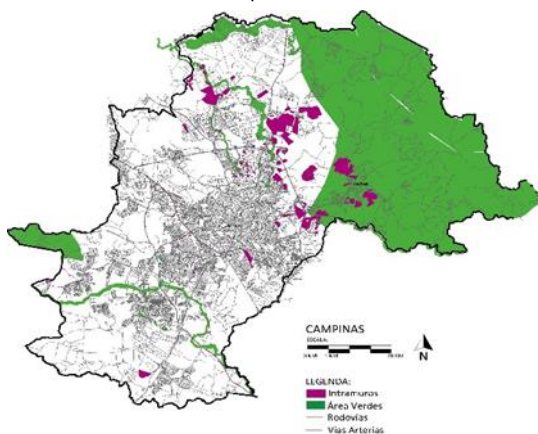
ÁREAS VERDES

Uma vez que as áreas verdes são premissas básicas para a implantação de empreendimentos residenciais intramuros, conforme salienta Eleusina de Freitas (2008), a preservação do estilo e qualidade de vida dos moradores dessas residências é garantida por estratégias de marketing, apresentando áreas verdes de uso exclusivo para essa parcela da população, reforçando-se ainda pelo crescente aumento do interesse em afastar-se da criminalidade dos centros urbanos e conviver em um espaço habitável com qualidade de vida superior. Neste sentido, a valorização do verde traz o conceito de sua preservação e dos benefícios do modo de vida de quem convive com a natureza, que segundo a mesma autora é contraditória, pois ao mesmo tempo que sugere a preservação das áreas verdes, contribui com a degradação destes espaços, devido ao impacto urbano e consequentes alterações nos ciclos naturais que estes empreendimentos causam nas ditas áreas.

Não obstante, a necessidade publicitária e o interesse mercadológico pelos ambientes naturais, leva alguns empreendedores a fazerem uso de áreas verdes protegidas (Área de Proteção Permanente – APP e Área de Proteção Ambiental – APA) para viabilizarem seus produtos.

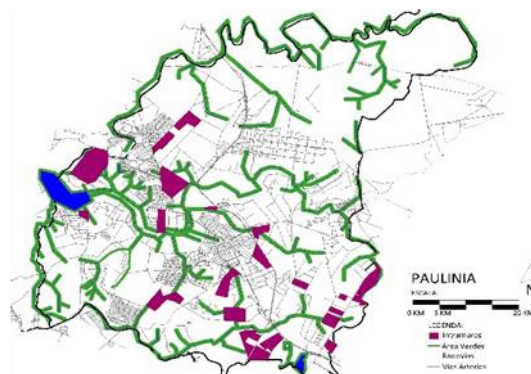
A fim de verificar a relação dos Aglomerados Intramuros na RMC com o meio ambiente, foram feitas sobreposições dos mapas gerados nesta pesquisa com os mapas de áreas de interesse ambiental diversas, disponibilizados pelas páginas *online* dos municípios, com o intuito de mostrar visualmente a aproximação das tipologias residenciais muradas com os meios físicos naturais. Para efeito ilustrativo, traz-se ao presente estudo apenas os mapas dos municípios que mais concentram aglomerados residenciais intramuros na RMC. A capital da região metropolitana, por exemplo, possui três APA's, eixos verdes com propostas para parques lineares e alamedas verdes (conforme Figura 5) e, conforme o mapeamento realizado, é possível observar concentrações de aglomerados murados na APA Campinas e em alguns de seus eixos verdes. O município de Paulínia, marcado por cursos d'água e APP's, apresenta também residenciais avizinhandos-se, ou mesmo sobrepondo-se, em alguns pontos verdes (conforme Figura 6).

Figura 5
Áreas Verdes de Campinas



Fonte: Elaborado pelos autores com base em mapas municipais, 2016.

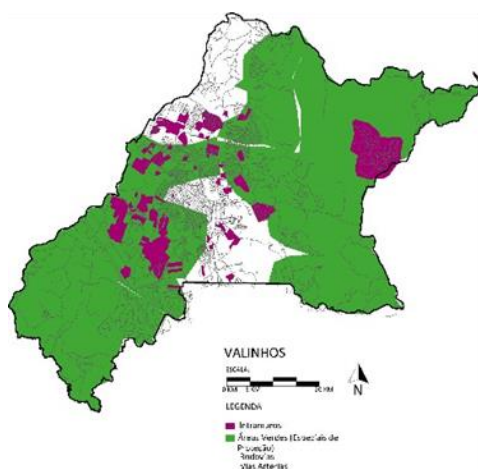
Figura 6
Áreas Verdes de Paulínia



Fonte: Elaborado pelos autores com base em mapas municipais, 2016.

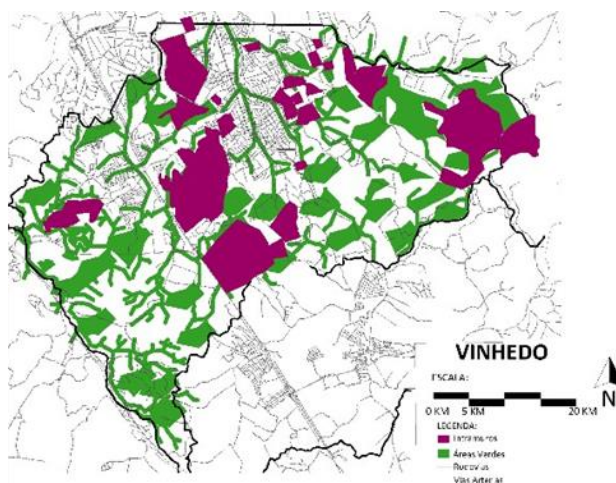
Já nos municípios de Valinhos e Vinhedo, é possível observar que os aglomerados residenciais intramuros praticamente coexistem com áreas verdes e de proteção ambiental, (conforme Figuras 7 e 8).

Figura 7
Áreas Verdes e/ou de Interesse Ambiental de Valinhos



Fonte: Elaborado pelos autores com base em mapas municipais, 2016.

Figura 8
Áreas Verdes e/ou de Interesse Ambiental de Vinhedo



Fonte: Elaborado pelos autores com base em mapas municipais, 2016.

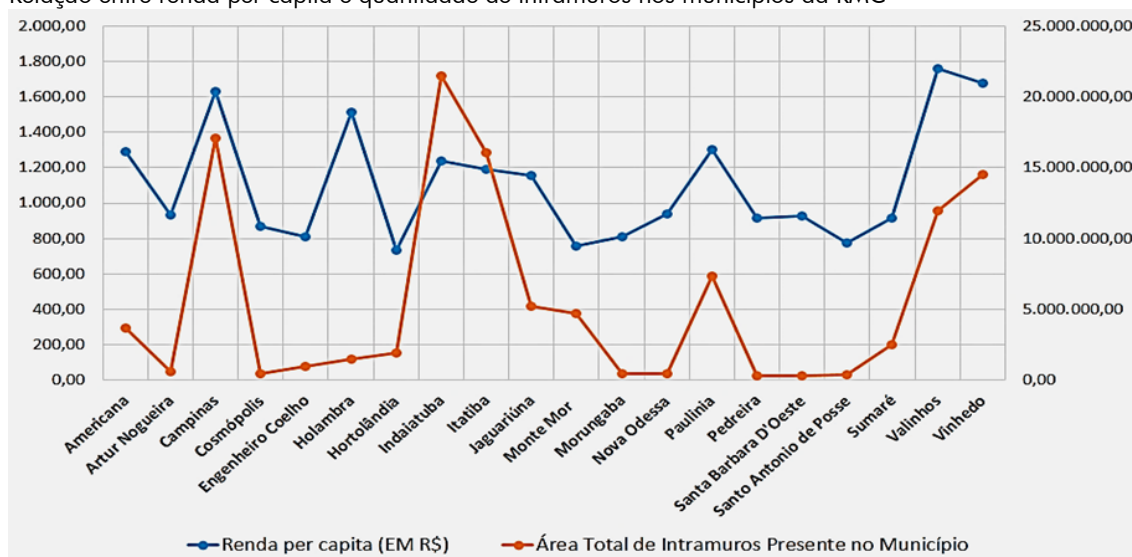
Outra análise plausível obtida por meio da sobreposição de mapas diz respeito à exemplificação da existência de residenciais intramuros limítrofes ou que ocupam áreas verdes da RMC, pois embora alguns municípios fixem regras em leis orgânicas, decretos municipais e gerenciamento de uso e ocupação do solo, com o objetivo de inibir e amenizarem a ocupação urbana de seus meios físicos naturais, nota-se ao visualizar os mapas que eles são comprovadamente planejados de modo a coexistirem a elas num mesmo empreendimento. Desta forma, e ao menos em tese, faz-se mister o respeito às exigências de compatibilidade de projetos e ocupações de solo, condizentes com a lei federal do Novo Código Florestal (2012), a qual dispõe sobre a proteção da vegetação

nativa. Em Campinas, por exemplo, foi criada a Lei Municipal n. 10.729/00, a qual exige que novos loteamentos situados em APP's realizem e executem projetos de recuperação e/ou preservação ambiental desta área. Em adição, o Decreto Municipal n. 13.338/00, substituído pelo Decreto Municipal n. 15.359/05, isenta a cobrança de IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) para áreas de APP's e/ou remanescentes vegetais, desde que seja comprovada a real preservação do espaço natural (COSTA, 2012). Já no município de Vinhedo, o Plano Diretor Participativo de 2007 estabeleceu para novas ocupações que o meio físico deveria ser o ordenador natural do território, e que os usos do solo deveriam respeitar os padrões definidos nas diferentes macrozonas, as quais condicionam a ocupação das áreas ambientalmente frágeis considerando os parâmetros exigidos. Valinhos, por sua vez, embora não faça exigência de parecer ambiental prévio quando do projeto de empreendimentos residenciais intramuros, estabelece a avaliação do estudo de impacto da vizinhança e seu respectivo relatório por parte do órgão municipal competente; por meio deste relatório, o Poder Público, com base em análises ambientais e no próprio zoneamento, deverá fazer exigências necessárias ao empreendedor para a aplicação de medidas atenuadoras e compensatórias relativas aos impactos decorrentes da implantação da atividade (PREFEITURA MUNICIPAL DE VALINHOS, 2004 e COSTA, 2012). Entretanto, apesar dessas diretrizes estabelecidas, é notório nos mapeamentos realizados (Figuras 5, 6, 7 e 8) a presença marcante desses residenciais horizontais intramuros nas ditas áreas de reserva e preservação ambiental, assim como aponta Costa (2012), em um estudo realizado pela autora em parte dos municípios da RMC.

ANÁLISE SOCIOECONÔMICA

Outra associação compilada a respeito das aglomerações residenciais muradas é no que diz respeito ao poder aquisitivo da população *versus* a quantidade de aglomerações muradas nos municípios da RMC, ao observar que as cidades de maior renda *per capita* são aquelas com maior número desses residenciais (Figura 9), sendo eles os municípios de Valinhos, Vinhedo, Paulínia, Indaiatuba e Campinas.

Figura 9
Relação entre renda per capita e quantidade de intramuros nos municípios da RMC



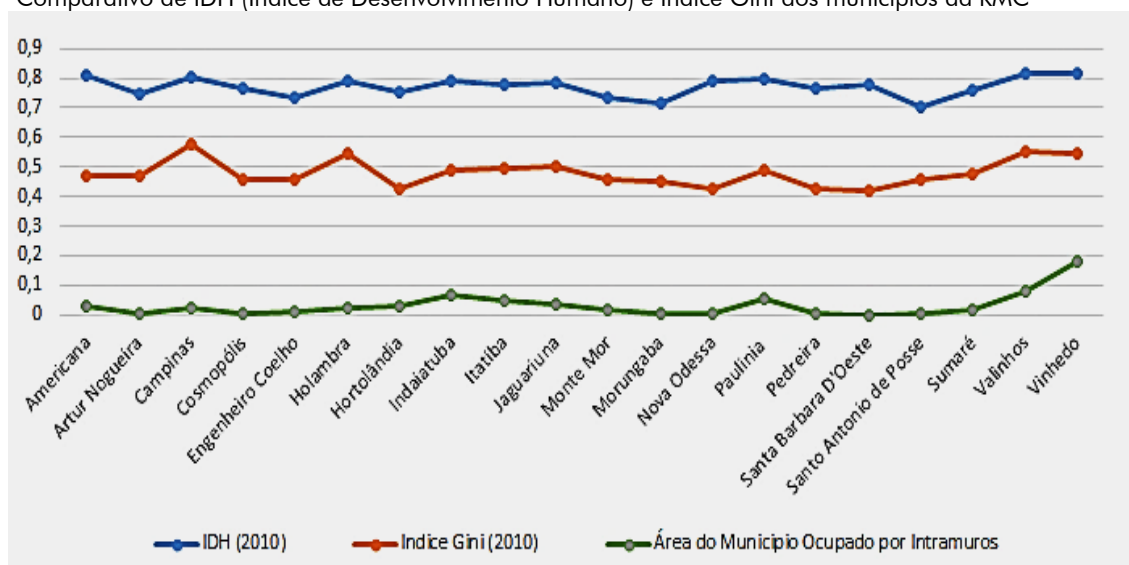
Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do IBGE – Renda, 2010 apud OMI/AGEMCAMP (2010).

Para embasar esta análise que vincula as habitações estudadas a locais de concentração da população de alta renda, a renda *per capita* e o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) das cidades da região metropolitana foram analisados conjuntamente ao Índice Gini, a fim de compor uma visão relacionada às questões socioeconômicas associadas às populações que estão dentro e fora das aglomerações residenciais intramuros da RMC.

A Figura 9 apresenta nesse contexto, que as cidades de Valinhos e Vinhedo polarizam tanto os maiores valores de Renda per capita, IDH, Índice Gini e a maior área ocupada por intramuros na RMC. Os municípios de Paulínia e Indaiatuba também trazem valores elevados, principalmente no que diz respeito a área ocupada por intramuros, valor de renda *per capita* e IDH. Já os municípios de Jaguariúna, Holambra e Campinas apresentam valores intrigantes quanto aos índices apresentados, ao passo que possuem, na sequência, altos indicadores de Renda *per capita* e Índice Gini e possuem também baixa interferência decorrente da relação entre o espaço urbano municipal e área ocupada por intramuros. As relações são evidentes a partir da apresentação do gráfico condizente ao Índice Gini e IDH em comparação com a porcentagem de intramuros nos municípios da RMC (Figura 10):

Figura 10

Comparativo de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) e Índice Gini dos municípios da RMC



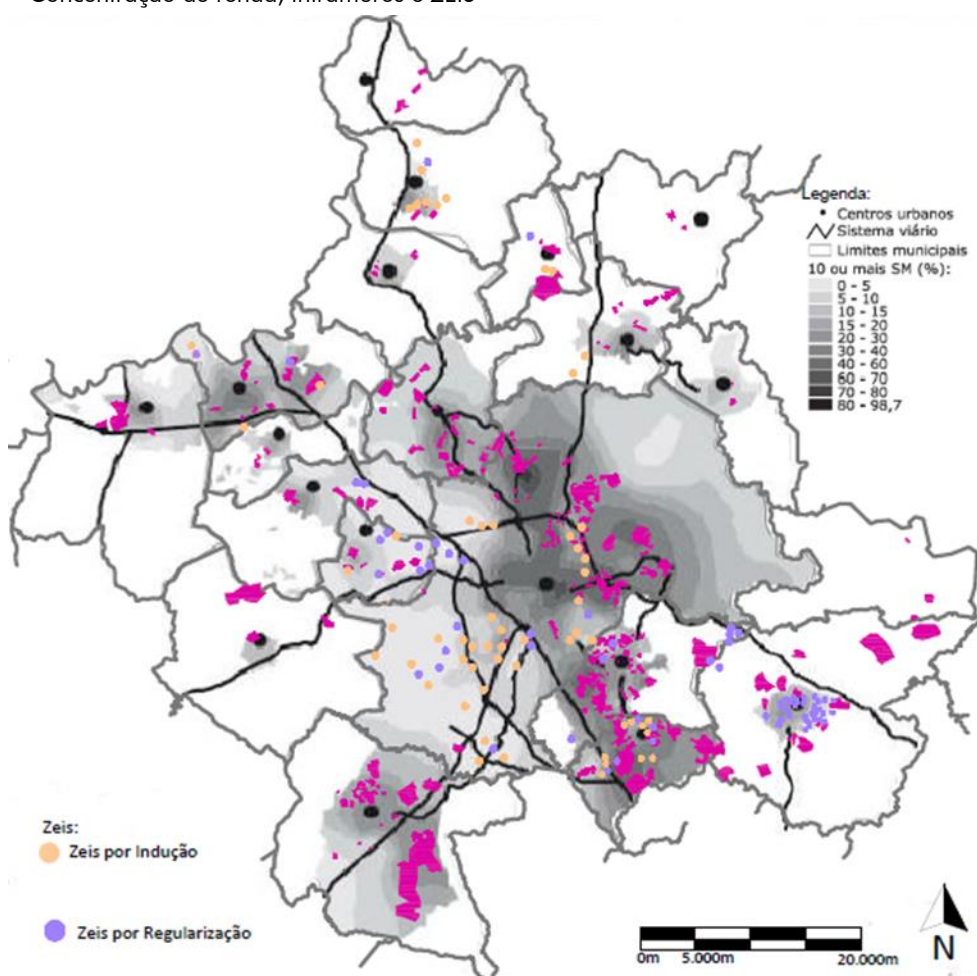
Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do IBGE (2010) apud Agemcamp (2010).

Neste gráfico é possível analisar que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal é relativamente proporcional ao índice de desigualdade social apontado pelo Índice Gini, além de que algumas das cidades apresentam maior desenvolvimento humano, como Valinhos, Vinhedo, Paulínia, Holambra e Campinas e que são também as que lideram o índice de desigualdade social. Já com relação aos aglomerados intramuros, foi possível averiguar que as cidades de Valinhos e Vinhedo possuem maior renda, aliada a um considerável desenvolvimento humano, e são também as que mais concentram desigualdade social e residenciais murados, estando condizentes à área de seus territórios, na região metropolitana. O município de Paulínia, embora com valores menores, também apresenta proporções similares, posicionando-se a Itatiba, dentre os

demais municípios da RMC. Já a cidade de Indaiatuba, por ser a terceira colocada com mais porcentagem de residenciais murados em seu território, mostrou-se mais equilibrada no que diz respeito à desigualdade social. O município de Hortolândia, por sua vez, mesmo apresentando baixos índices de renda *per capita*, possui notável parte do seu território, superior a Campinas, ocupada por aglomerações intramuros e, ainda sim, representa um dos poucos municípios da RMC com menor desigualdade social.

O mapa apresentado a seguir traz a questão da desigualdade social sob outra ótica, enfatizando os contrastes e raios de concentração de renda nos municípios da RMC, mostrando os intramuros ao mesmo tempo em que pontua as ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) por indução ou por regularização¹⁶.

Figura 11
Concentração de renda, intramuros e ZEIS



Fonte: Elaborado pelos autores (2015) com base em levantamento de intramuros na RMC, base cartográfica com dados do IBGE, censos demográficos de 2000 e tabulações especiais Nepo/Unicamp (CUNHA, 2013), Mapeamento de ZEIS de Silva e Magalhães (2013) e dados do mapa síntese da RMC.

Desta forma, é possível observar que as áreas demarcadas por maiores concentrações de chefes de família que ganham acima de 10 salários mínimos, em sua

¹⁶ ZEIS por regularização são áreas delimitadas onde já existem habitações populares; ZEIS por indução são áreas vazias demarcadas para a proposição de Habitação de Interesse Social (SILVA, 2015).

maioria, coincide com as regiões ocupadas por aglomerados intramuros. Além disso, com exceção de Paulínia, o eixo Campinas, Valinhos e Vinhedo, que possui a maior parte do território destinada a habitações de interesse social (em comparação aos outros municípios da RMC), é também, como já visto, o segmento que mais concentra números intramuros. Os contrastes sociais ficam ainda mais evidentes quando se nota a relação próxima entre ZEIS e aglomerados intramuros nas áreas de maior concentração desses empreendimentos.

O gráfico e mapa (Figuras 10 e 11) referentes à renda e intramuros encerram a análise da relação do poder aquisitivo com incidências de aglomerações residenciais intramuros na Região Metropolitana de Campinas, estando no mesmo eixo Paulínia, Campinas, Valinhos e Vinhedo representando a maior quantidade de intramuros, concentrações da população de alta renda e de habitações de interesse social, o que denota, assim como menciona Villaça (2001 apud FALCÃO; MELLO, 2014), que não existe a presença exclusiva de camadas de mais alta renda em nenhuma região geral de nenhuma das metrópoles brasileiras, sendo que o que determina a segregação de uma classe no território é a concentração significativa dessa população mais em uma área do que em qualquer outra região geral da metrópole, assim como observado no caso da Região Metropolitana de Campinas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dinâmica do surgimento das aglomerações intramuros na Região Metropolitana de Campinas desencadeada a partir dos anos de 1990 com o início da consolidação do Município Sede como Metrópole ao abrigar grandes indústrias em seu território e áreas circunvizinhas, e decorrente articulação de migrações populacionais diárias através do desenvolvimento da malha rodoviária, impulsionou a alocação de moradias para um público de média e alta renda próximo às rodovias, facilitando a migração pendular automobilística destas camadas da população.

Aliado a isso, o discurso mercadológico visa o recente movimento em direção às margens urbanas, argumentando que esta nova tendência seria um modo de garantir o estilo de vida com tranquilidade, afastado dos centros urbanos e mais próximo a áreas verdes, com segurança por serem empreendimentos murados e de convivência entre pessoas de um mesmo nível socioeconômico.

No entanto, o crescimento desmedido das aglomerações residenciais horizontais entre muros só foi possível por meio de combinações de leis federais tangentes a loteamentos abertos e condomínios edilícios, além de constantes manobras legislativas em instâncias estaduais e municipais para viabilizar os referidos empreendimentos. Com o tempo, muitos municípios da RMC foram compilando leis para regularizar a nova tendência habitacional, fazendo com que o tema dividisse acirradas opiniões contraditórias até os dias de hoje. Atualmente, ainda é possível encontrar municípios pertencentes à região metropolitana que não possuem leis regulamentadoras do fechamento de loteamentos abertos e, ainda assim, colecionam variados casos de aglomerados residenciais horizontais intramuros.

São situações como estas, acompanhadas de outras inconsistências legais e práticas, que dificultam o mapeamento definido de cada tipologia, diferenciando os

loteamentos fechados dos condomínios fechados no território regional, fato que institui a análise de maneira ampla, com a intenção de tecer análises empíricas da relação de grandes residenciais de habitação horizontal murada no contexto urbano regional com o objetivo de demarcar possíveis interferências desses conjuntos habitacionais no território.

Análises que evidenciaram a concentração prioritária dos aglomerados horizontais intramuros nos eixos rodoviários no sentido noroeste e sudoeste da RMC, ao longo dos municípios de Valinhos, Vinhedo, Campinas e Paulínia, e que em maior parte dos municípios eles ocupam ou fazem fronteira com áreas verdes e/ou de preservação ambiental. Além de estarem correlacionados a áreas de concentração das camadas de alta renda nos municípios, e possuírem índices socioeconômicos proporcionais a quantidade de intramuros, e a área ocupada por estes no território da maioria dos municípios, exceto Campinas, resultados que suscitam melhorias locais e acentuam contrastes sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGEMCAMP. Estrutura econômica da Região Metropolitana de Campinas. Relatório. São Paulo, maio 2006. Disponível em: http://www.agemcamp.sp.gov.br/midia/estrutura_economica.pdf. Acesso em: 21 ago. 2015.

AGEMCAMP. Observatório Metropolitano – O índice de Gini na RMC – Censo 2010. Indicadores da RMC. 2010. Disponível em: http://www.agemcamp.sp.gov.br/observatorio/index.php?option=com_content&view=article&id=219%3Ao-indice-de-gini-na-rmc-censo-2010&catid=2%3Anoticias&Itemid=8. Acesso em: 15 nov. 2015.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Projeto de lei n. 891/2015. Acesso, controle, direito de uso, loteamento, permissão de uso, solo urbano. Disponível em: <https://sts.al.sp.gov.br/propositura/?id=1259649>. Acesso em: 15 dez. 2015.

BAENINGER, Rosana. Região Metropolitana de Campinas: expansão e consolidação do urbano paulista. In: MIGRAÇÃO e ambiente nas aglomerações urbanas. Campinas: Nepo/Unicamp, 2001, p. 321-348.

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: 24 out. 2015.

BRASIL. Lei Federal n. 4.591 de 16 de dezembro de 1964. *Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4591.htm. Acesso em: 30 out. 2015.

BRASIL. Lei Federal n. 6.766 de 19 de dezembro de 1979. *Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm. Acesso em: 30 out. 2015.

BRASIL. Lei Federal n. 10.406 de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 24 out. 2015.

BRASIL. Lei Federal n. 12.651 de 25 de maio de 2012. *Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n. 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 n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 30 out. 2015.

CAMPINAS. *Lei municipal de uso e ocupação do solo de 1988.* Disponível em: http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/seplama/lei_6031.pdf. Acesso em: 24 out. 2015.

CAMPINAS. Lei municipal n. 8.736 de 09 de janeiro de 1996. *Título Precário de uso das áreas públicas de lazer e das vias de circulação, para constituição de loteamentos fechados no município de Campinas e da outras providências.* Disponível em: <http://cm-campinas.jusbrasil.com.br/legislacao/335174/lei-8736-96>. Acesso em: 30 out. 2015.

CAMPINAS. Lei municipal n. 10.729 de 20 de dezembro de 2000. *Dispõe sobre a exigência de projeto de recuperação e/ou preservação ambiental em loteamentos que específica.* Disponível em: <https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaroriginal/id/85761>. Acesso em: 30 out. 2015.

CASTEJÓN, Fábio Simões. *A legalidade dos loteamentos fechados à luz do direito positivo.* 2005. 142f. Dissertação (Mestrado em Direito)–Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

COSTA, Arkana Kelly Silva. *Loteamentos fechados e serviços ambientais: a apropriação da natureza em empreendimentos de alta renda na região metropolitana de Campinas.* 2012. 190f. Tese (Doutorado em Saneamento e Ambiente)–Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

COSTA, Arkana Kelly Silva; LESSA, Simone Narciso. *A apropriação da natureza nos condomínios horizontais de elite na Região Metropolitana de Campinas.* In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 6, 2012, Belém. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT11-1306-1085-20120629142917.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2015.

CUNHA, José Marcos Pinto da; STOCO, Sergio; DOTA, Ednelson. *O fenômeno da mobilidade pendular na Macrometrópole do Estado de São Paulo: uma visão a partir das quatro Regiões Metropolitanas oficiais.* Campinas: NEPO/Unicamp – Emplasa, 2013.

DUARTE, Ligia Schiavon. *Região Metropolitana de Campinas: uma análise metodológica do PIB dos municípios.* In: ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS ECONÔMICAS E TERRITORIAIS, 2, 2006, Rio de Janeiro. IBGE. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/confest_e_confega/pesquisa_trabalhos/arquivos/PDF/L712_03.pdf. Acesso em: 12 set. 2015.

EMPLASA. *Sancionada lei que inclui Morungaba na RMC.* 2014. Disponível em: <http://www.emplasa.sp.gov.br/Comunicacao/NaImprensa/Imprensa/Sancionada-lei-que-inclui-Morungaba-na-RMC>. Acesso em: 25 ago. 2015.

FALCÃO, Camila Areias; MELLO, Camila Canuto Dias de. Alterações no padrão de segregação socioespacial na Região Metropolitana de Campinas: uma abordagem a partir dos Censos de 2000 e 2010. *Asociación Latinoamericana de Población*. In: CONGRESSO DE ALAP, 6, Dinámica de población y desarrollo sostenible con equidad. 2014. Disponível em: http://www.alapop.org/Congreso2014/DOCSFINAIS_PDF/ALAP_2014_FINAL419.pdf. Acesso em: 20 jan. 2016.

FREITAS, Eleusina Lavôr Holanda de. *Loteamentos fechados*. 2008. 208f. Tese (Doutorado em Habitat)–Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

GONÇALVES JUNIOR, Francisco de Assis; CORRÊA, Thamires Cristine. *Entre rodovias: reflexões sobre a estruturação da paisagem urbana na Região Metropolitana de Campinas*. 2011. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal14/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/073.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Nota técnica: estimativas da população dos municípios brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2014*. 2014. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/pdf/analise_estimativas_2014.pdf. Acesso em: 10 out. 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA); WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é? – Índice de Gini. 2004. *Revista Desafios do Desenvolvimento*, Ano 1, n. 4, 1 nov. 2004. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 10 out. 2015.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LYNCH, Kevin. *A imagem da cidade*. Traduzido por Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MAIA, Doralice Sátyro. A periferização e a fragmentação da cidade: loteamento fechados conjuntos habitacionais populares e loteamentos irregulares na cidade de Campinas Grande-PB, Brasil. *Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, v. 14, n. 331, 2010. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-80.htm>. Acesso em: 20 jan. 2016.

MELGAÇO, Lucas. A cidade de poucos: condomínios fechados e a privatização do espaço público em Campinas. *Boletim Campineiro de Geografia*, Campinas, v.2, n.1, p. 81-106, 2012.

OLIVEIRA, Gustavo Burgos de. Loteamento, desmembramento, desdobro, loteamento fechado. Condomínio geral, condomínio edilício, condomínio horizontal de lotes e condomínio urbanístico. Noções básicas. *Jus Navigandi*, Teresina, 2008. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10943/loteamento-desmembramento-desdobro-loteamento-fechado>. Acesso em: 20 de janeiro de 2016.

OMI – OBSERVATÓRIO METROPOLITANO / AGEMCAMP. Conheça a RMC – Indicadores da RMC. 2010. Disponível em: http://www.agemcamp.sp.gov.br/observatorio/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=5. Acesso em: set. 2015.

PIRES, Maria de Conceição Silvério. *Morar na Metrópole: expansão urbana e mercado imobiliário na Região Metropolitana de Campinas*. 2007. Tese (Doutorado)– Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000417201>. Acesso em: 15 jun. 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VALINHOS. *Plano Diretor III*. Valinhos: Prefeitura Municipal, 2004.

REIS, Nestor Goulart. *Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo: Via das Artes, 2006.

SILVA, Jonathas Magalhães Pereira da; MAGALHÃES, Natália Cristina Trípole. *Contradições da Região Metropolitana de Campinas*. Delimitação das ZEIS e a localização dos investimentos públicos em habitação de interesse social. *Arquitextos*, São Paulo, ano 14, n. 158.00, Vitruvius, jul. 2013. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.158/4821>. Acesso em: 10 out. 2015.

SILVA. Paula Francisca Ferreira da. Os meandros do instrumento ZEIS da concepção até a produção de Habitações de Interesse Social – o caso da Região Metropolitana de Campinas. In: ENANPUR – Espaço, Planejamento & Insurgências, 16, Belo Horizonte, 2015. Sessões Temáticas. *Anais...*

SILVA. Paula Francisca Ferreira da. *A expansão urbana de Campinas através de condomínios e loteamentos fechados (1974-2005)*. Dissertação (Mestrado Teoria e História da Arquitetura e Urbanismo)–Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos. 2008.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

TERRAS INDÍGENAS EM PERÍODO DE DITADURA CIVIL-MILITAR NO BRASIL

Delaíde Silva Passos ¹
Gabriela Solidário de Souza Benatti ²

Resumo

Diante da importância da terra para o desenvolvimento, e neste caso não somente o capitalista, mas aquele vinculado ao aumento das potencialidades humanas, a discussão sobre os conflitos fundiários em terras indígenas está associada a uma diversidade de lutas políticas que historicamente estiveram presentes em nosso processo de formação. À luz desta visão, pretendemos entender como a colonização e ocupação da Amazônia durante a ditadura civil-militar brasileira (1964-1985) revelaram-se como eventos que comprometeram a terra como um meio de sobrevivência dos povos tradicionais da região, em destaque para os indígenas. O objetivo é trazer para debate os desafios históricos da governança fundiária no que diz respeito aos povos indígenas da Amazônia brasileira neste contexto, tendo em vista o papel fundamental representado pela terra para estes grupos. Sendo assim, este trabalho parte da hipótese de que há, nas relações entre Estado e Amazônia no período proposto, o que Octávio Ianni denominou como imperialismo, isto é, a subordinação de estruturas políticas e socioeconômicas de uma dada nação à dinâmica externa. Notamos nesta pesquisa que as funções do Estado, no sentido de garantir o bem-estar dos cidadãos, deixam de ser cumpridas para com indivíduos desqualificados desta categoria, uma vez que o principal objetivo das políticas de colonização para a Amazônia no período estudado foi permitir a expansão agressiva e ofensiva de empresas privadas para fronteiras ainda não exploradas pelo capital.

Palavras-chave: Amazônia. Desenvolvimento. Ditadura civil-militar. Índios. Terra.

INTRODUÇÃO

Após o Golpe de 1964, o governo civil-militar brasileiro tinha como um de seus principais objetivos a ocupação de espaços ainda não controlados pelo capital. Para isso, todo um discurso, amparado no dilema de segurança nacional e na necessidade de encontrar saídas para os conflitos fundiários no Sul e no Nordeste, foi realizado com a finalidade de permitir a expansão de empresas privadas, nacionais e estrangeiras, para a Amazônia. A transformação deste bioma em uma fronteira para a valorização do capital internacional fez crescer a demanda por terras na região. Os estrangeiros, em associação ou não com brasileiros, também entraram na corrida por terras devolutas, tribais e ocupadas na Hileia brasileira³, uma vez que os mesmos incentivos foram dados para empresas de dentro e de fora do Brasil (IANNI, 1979b).

¹ Doutoranda no Programa de Desenvolvimento Econômico na Área de Concentração de História Econômica pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp). Contato: dedehpassos@gmail.com.

² Mestranda em Desenvolvimento Econômico na área de Economia Agrícola e Ambiental pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp). Contato: gssbenatti@gmail.com.

³ Terminologia utilizada por Procópio Ferreira em *Destino Amazônico: devastação nos oito países da Hileia* (2005) para se referir a Amazônia brasileira.

Neste contexto, a Amazônia transformou-se em palco da concentração e centralização de capitais. Seus recursos naturais, sejam florestais, minerais e etc., tornaram-se peças fundamentais da política de colonização, que tinha o acúmulo de riqueza privada como prioridade (PICOLI, 2006). Este trabalho, no entanto, busca investigar este processo de abertura da Hileia ao mercado mundial como uma política que desconsiderou completamente os indivíduos que por séculos já viviam na região. Os indígenas, assim como outras populações tradicionais do bioma que também lutaram contra a miséria e a opressão, reviveram de forma mais intensa uma luta histórica: a luta pela terra, em defesa de um modo de vida próprio. É importante destacar que a terra não exerce função similar entre estes povos e os indivíduos já inseridos na sociedade capitalista (WANDERLEY, 2010).

Isso porque os povos indígenas possuem 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. É importante ressaltar que não queremos dizer neste trabalho que apenas uma variável – como a terra – seria a solução para os problemas relacionados ao desenvolvimento. Para um projeto que seja sustentável e eficaz é fundamental que outras dimensões, como uma infraestrutura capaz de promover acesso a diversos serviços e inclusive ao mercado, escolas, hospitais e etc., sejam tratadas em conjunto. Mas identificamos a questão da terra como um fator fundamental para entender os conflitos entre Estado e indigenistas.

A terra não representa apenas um direito indígena, mas a expressão de direitos sociais, civis e políticos. Contudo, as políticas de desenvolvimento adotadas pelo Estado brasileiro, em geral, não contemplaram as necessidades destes povos, principalmente quando notamos que, na perspectiva oficial da elite nacional, os costumes indígenas foram considerados como entraves à política de colonização proposta após o Golpe de 1964, posto que não seguiam a lógica baseada no crescimento econômico como fim. Nesse sentido, o reconhecimento, por parte do Estado, das demandas específicas dos diferentes grupos de interesse da sociedade, é primordial quando discutimos desenvolvimento, em especial desenvolvimento regional e rural. A luta pela terra, nesse sentido, coloca-se como um processo social de vínculos e relações de pertencimento a determinado local (FERREIRA, 2012; SAUER, 2010).

Desse modo, o presente trabalho parte do questionamento do papel do Estado – no sentido da execução de algumas funções básicas de gestão – diante da problemática das terras indígenas na Amazônia brasileira no período da ditadura civil-militar. O objetivo é trazer para debate os desafios históricos da governança fundiária no que diz respeito aos povos indígenas da Amazônia brasileira neste contexto histórico, tendo em vista o papel fundamental representado pela terra para estes grupos. Partiremos da hipótese de que houve neste processo de expansão capitalista o que Octávio Ianni denominou como imperialismo, isto é, a subordinação de estruturas políticas e socioeconômicas de uma dada nação à dinâmica externa. Notamos nesta pesquisa, que as funções do Estado, no sentido de garantir o bem-estar dos cidadãos, deixam de ser cumpridas para com indivíduos desqualificados desta categoria, uma vez que o principal objetivo das políticas de colonização para a Amazônia no período estudado foi permitir

a expansão agressiva e ofensiva de empresas privadas para fronteiras ainda não exploradas pelo capital.

O artigo se divide em duas partes e, na primeira delas, denominada **Desenvolvimento por associação: a face desconhecida da política de ocupação para Amazônia**, são apresentadas as políticas de colonização para o bioma no período da ditadura civil-militar a partir de objetivos de desenvolvimento que se justificavam no discurso tanto a partir do contexto nacional quanto internacional. Procura-se mostrar como os marcos regulatórios e instituições deste período foram as principais manifestações de um desenvolvimento por associação com o capital monopolista. Além disso, nesta seção também trataremos da maneira ofensiva e violenta que ocorreu a ocupação da Hileia e a situação do índio neste contexto, o qual sofreu com a invasão das suas terras, torturas, assassinatos, violação de diversos direitos, assim como com ritmos de transformações socioculturais extremamente agressivos.

A segunda parte do trabalho, denominada **A problemática das capacidades estatais durante a ditadura civil-militar brasileira**, se dedica a uma análise preliminar de algumas aptidões do Estado no período analisado. Estas capacidades selecionadas são consideradas fundamentais para questões relacionadas à garantia dos direitos territoriais indígenas na Amazônia, mas que no contexto estudado não mantiveram nenhuma relação de compromisso com tal causa. Assim, serão apresentadas as capacidades **coercitiva, relacional, legal e burocrática** e como estas foram articuladas ao processo de abertura da Amazônia ao capital internacional.

DESENVOLVIMENTO POR ASSOCIAÇÃO: A FACE DESCONHECIDA DA POLÍTICA DE OCUPAÇÃO PARA AMAZÔNIA

As políticas de ocupação econômica da Amazônia, amparadas no discurso de segurança nacional e de desenvolvimento capitalista, foram marcadas por uma violência ofensiva para com os povos tradicionais que por séculos já viviam naquela região. Nesta primeira seção, iremos apresentar as principais características do processo de colonização da Amazônia liderado por um Estado que privilegiou a expansão do capital privado para uma das últimas fronteiras da América Latina. Entendemos esta aliança como um desenvolvimento por associação que contemplou não uma somente tal região do país, como toda a estrutura nacional. Tentaremos também entender a violência e o controle como os principais instrumentos de transformação dos modos contrários aos comandados pelo capital, tais como dos grupos indigenistas, que constituem o centro de estudo da presente pesquisa.

DESENVOLVIMENTO POR ASSOCIAÇÃO EM TEMPOS DA DITADURA CIVIL-MILITAR BRASILEIRA

As políticas de colonização para Amazônia durante a ditadura civil-militar brasileira, caracterizadas por Ianni (1979b) como intensivas, extensivas, agressivas e repressivas, precisam ser entendidas como um desdobramento da política econômica do Estado neste período. Tratou-se da escolha de um modelo de desenvolvimento econômico que fortaleceu as bases do capitalismo dependente, isto é, a propagação de um modo de produção em que o aparelho estatal foi capturado pelo capital monopolista estrangeiro e nacional. Entender como a Amazônia se inseriu nesse processo nos permite analisar um movimento maior – o modo como o caráter dependente da nossa economia

foi privilegiado, impedindo a conformação de um capitalismo que combinasse desenvolvimento econômico, democracia e soberania nacional (FERNANDES, 2005).

É importante ter em mente que a ocupação econômica para Amazônia neste período contemplou um cenário no qual as relações internacionais foram marcadas pelo conflito bélico entre Estados Unidos e a União Soviética, a chamada Guerra Fria. Neste contexto, o grupo capitalista defendia a necessidade de controle de todas as esferas da vida, o que por sua vez resultou em projetos de “desenvolvimentos” e/ou “modernização”, os quais surgiram como alternativas às guerras, crises econômicas e aos próprios processos de independência de regiões que historicamente foram áreas de explorações colonial e neocolonial, como a América Latina (CHAGAS, 2015).

No Brasil, uma das faces deste maior controle da sociedade surgiu a partir de um discurso centrado na doutrina do desenvolvimento e da segurança nacional, a partir do qual tivemos uma reorganização e concentração do poder no Estado, de maneira a privilegiar a valorização do capital internacional⁴. Nesta fase, “cresceram a concentração e a centralização do capital, reforçando-se o poder do capital monopolista, altamente articulado com o poder estatal, e em conformidade com as determinações do imperialismo” (IANNI, 1968, p. 35).

Ao se apresentar como uma medida de maior controle do capital sobre a sociedade, o Golpe de 1964 intensificou uma tendência que historicamente fez parte do nosso processo de formação – o exercício da função de enclave do imperialismo. Segundo Chagas (2015), o “milagre econômico” foi mais uma expressão de tal função, na medida em que contribuiu para aquilo que Caio Prado Júnior (1957) chamou de “o sentido da colonização brasileira”, isto é, a organização dos setores mais dinâmicos da economia voltados para atender os interesses de fora, os quais são estranhos a um processo de formação nacional que combine autonomia e democracia. Para Ianni (1979b, p. 51-52), “o modelo de ‘economia aberta’, ou dependente, adotado desde 1964, reativou a economia primária exportadora constituída histórica e estruturalmente com a formação social brasileira”.

Vale destacar que este mesmo autor apresenta o capitalismo dependente e o imperialismo como fenômenos reflexos, isto é, “o conceito de dependência estrutural corresponde, complementar e antiteticamente, ao conceito de imperialismo” (IANNI, 1974, p. 197). Em outras palavras, imperialismo diz respeito a um processo que subordina as estruturas econômicas e políticas de uma nação à dinâmica externa, de modo que nossas instituições e todas as formas de vida dessa sociedade são marcadas por relações de dependência. Ou seja, trata-se de um processo que provoca, dentro de um país, o surgimento e o ressurgimento de relações, instituições e ideologias de acordo com os interesses das economias centrais. Sendo assim, dependência estrutural corresponde a uma expressão real de relações de subordinação do tipo imperialista (IANNI, 1974).

4 O capital internacional é definido por Caio Prado Jr. por sua mobilidade espacial, isto é, pela natureza da relação deste com o espaço econômico. É importante enfatizar que no subdesenvolvimento esta forma de capital não se enraíza, dado que este perpassa por nossas economias de forma especulativa, oportunista e volátil (PRADO JR., 2008).

Observar este processo duplamente reflexo nos permite perceber que a dependência das nações se dá em várias esferas e, no que diz respeito à dependência estrutural, esta é resultado e condição da internacionalização do processo produtivo. Quanto mais acopladas pela dinâmica do imperialismo, maior a dependência estrutural de uma dada região (CHAGAS, 2015). Para Ianni (1968), o Golpe de 1964 representou mais um episódio da militarização da política brasileira, a qual ao se fazer presente em vários momentos da história do nosso país marca processos de constantes tensões e contradições entre grupos e classes sociais.

Acreditamos que os marcos regulatórios e instituições deste período foram as principais manifestações deste desenvolvimento por associação com o capital monopolista. O Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg), instituído em 1964, por exemplo, foi uma expressão da escolha por uma “economia aberta”. Por meio deste, o governo priorizou medidas que combinassem planejamento, eficiência econômica e associação com o capital estrangeiro (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA, 1965).

O reconhecimento da importância do setor externo para o desenvolvimento econômico do país implica na aceitação das seguintes premissas: a) há vantagens em manter certo grau de divisão internacional do trabalho; b) o capital estrangeiro pode desempenhar uma relevante função supletiva nos fluxos domésticos de investimento; c) os conhecimentos tecnológicos oriundos do exterior podem desempenhar a desejável função de aumentar a produtividade dos fatores de produção nacional. (...) A política de capitais estrangeiros configurada no Programa de Ação considera os recursos financeiros externos um meio para acelerar o desenvolvimento econômico do país (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA, 1965).

O Paeg é entendido como a primeira política econômica geral do governo civil-militar que serviu como meio para abrir as portas para o imperialismo, dando continuidade ao acordo assumido no Golpe de Estado e que foi seguido pelos Atos Institucionais promulgados durante a ditadura, merecendo destaque o AI-5, de 13 de dezembro de 1968. É importante salientar que esse conjunto de reformas institucionais, das quais o PAEG fez parte, serviu para permitir a instauração daquilo que Ianni (1979b) denomina modelo de “economia aberta” ou capitalismo dependente, já destacado anteriormente.

Isto é, a ditadura refez, ‘modernizou’ ou ‘aprimorou’ as ‘instituições’ e as ‘estruturas’ econômicas e políticas do Brasil, de modo a garantir altos índices de acumulação de capital; ao mesmo tempo que se desenvolvia a concentração e centralização do capital, sob controle ou influência da empresa estrangeira ou multinacional, isto é, imperialista. A economia do Brasil se refez, sob a ditadura, como um vasto enclave do imperialismo. O que já era uma tendência predominante nas décadas anteriores, adquiriu maior força, amplitude e intensidade quando o capital monopolista capturou quase que totalmente o aparelho estatal (IANNI, 1979b, p. 24-25).

O Estatuto da Terra, instituído por meio da Lei 4.504/1964, também fez parte deste conjunto de reformas institucionais que serviram para assentar o modelo de “economia aberta” e/ou o capitalismo dependente. Este marco regulatório surgiu junto a um discurso que defendia a reforma agrária e a colonização das regiões com “vazios”

demográficos. No entanto, acreditamos que as leis e instituições criadas após 1964 estão muito mais no sentido de uma colonização dirigida pelo Estado em favor do capital do que para políticas que se propusessem a pensar soluções para os históricos problemas fundiários do país.

Ao buscar entender como o Estatuto da Terra se encaixa em nosso objeto, percebemos como o Governo Federal lidava com o problema da terra, uma vez que a partir deste, o Estado concentrou as decisões sobre a questão fundiária em seu poder. Tal perspectiva, ao evidenciar o posicionamento do militares neste tema, refletiu de forma singular na política de ocupação econômica da Amazônia neste período. Ao beneficiar uma colonização dirigida pelo Estado em favor do capital, o governo golpista deixou de lado um projeto de reforma agrária, na medida em que implementou um marco regulatório e institucional que revelou-se no que Ianni chamou de uma verdadeira “contrarreforma agrária”⁵, cujo objetivo era desviar o foco de tensões sociais do sul e do nordeste para a Amazônia legal, sem qualquer responsabilidade com os problemas fundiários que historicamente fizeram parte do nosso processo de formação (FURTADO, 2014).

Outra ideia importante a ser discutida neste trabalho é a influência do discurso nacionalista na política de colonização para a Amazônia. Golbery Couto e Silva (1967), inspirador da doutrina de segurança nacional e defensor do direito à propriedade como um direito civil, preconizou uma ideia de nacionalismo que foi base das políticas do Estado brasileiro para a Amazônia no período pós-64. Para o presente autor, nacionalismo seria a simbiose entre anticomunismo, desenvolvimento capitalista e controle do processo de expansão econômica por parte de uma elite dirigente. Ou seja, ao mesmo tempo em que deveríamos lidar com um “inimigo comum”, também era necessário integrar os meios e os agentes necessários para o avanço do capitalismo brasileiro. De acordo com Silva (1967), a garantia da Segurança Nacional exigia o controle massivo do território, o qual deveria ocorrer por meio do fluxo migratório tanto de pessoas, quanto de empresas. No que tange a Amazônia especificamente, Silva (1967) salienta a necessidade de ter controle do segundo *heartland*⁶ do interior, que diante da valorização dos recursos naturais e da própria importância de rodovias, como a Transacriana (BR-364), permitiria a incorporação de vastos territórios a partir de povoamento e colonização.

Sendo assim, observamos que no que diz respeito ao nosso objeto de estudo, o conceito de nacionalismo condiz com a necessidade de garantir o processo de avanço do capitalismo sobre fronteiras ainda não conquistadas pelo mesmo. Em tempos de Guerra Fria, o “comunismo” tornou-se o inimigo comum, e qualquer manifestação contra o Regime Militar seria associada a tal ideologia, de modo a ter a violência, amparada nos atos institucionais, como resposta. Neste trabalho, porém, gostaríamos de destacar

5 (...) “essa colonização dirigida se articula com a criação e a expansão de empresa privada de agropecuária e outras atividades, com a proteção e o incentivo econômico e político de órgãos estatais como a Sudam, Incra, Basa, Funai e outros. Isto é, a colonização dirigida se configura como uma contrarrevolução agrária” (...) (IANNI, 1979, p. 126).

6 A teoria geoestratégica elaborada por Halford J. Mackinder destaca uma região do globo – uma parte que compreende a Europa e a Ásia. Essa região seria a área geoestratégica do planeta, a *heartland* da terra (MELLO, 1997).

o caráter econômico do conceito de nacionalismo defendido por dirigentes da época, como Golbery Couto e Silva. Isso porque a violenta e rápida ocupação terrestre deste espaço teve por trás um discurso político e projetos econômicos que acoplaram não somente uma região do Brasil, mas também a dinâmica nacional e internacional do capital. José de Souza Martins (1996) destaca o quanto este período da história também foi contemplado por histórias de resistências, revoltas e protestos, os quais foram respostas ao avanço desenfreado sob uma fronteira que, ao contrário do que se afirmava nos discursos e projetos do Estado, não estavam “vazias” e “inabitadas” (MARTINS, 1996).

Em outras palavras, a criação e avanço das empresas dos setores extrativista, agropecuário e mineração, assim como a política de demarcação e titulação de terras devolutas, tribais e ocupadas, ao lado da colonização dirigida, representaram algo maior que as transformações capitalistas locais. A construção de rodovias, como a Transamazônica, e as mudanças nas instituições federais no bioma, foram, sem dúvidas, um marco histórico da colonização dirigida neste espaço, uma vez que uma nova forma de entender a Amazônia, enquanto instrumento de um processo de valorização do capital, passou ser defendida pelo governo civil-militar. A substituição da SPVEA pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), por meio da Lei n. 5.173, de 27 de outubro de 1966, por exemplo, representou reformulações institucionais neste sentido. Com a Sudam, o governo federal passou a ter um corpo burocrático destinado a promover um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia, no qual a expansão do capital para as fronteiras mais escondidas da floresta tornou-se prioridade, na medida em que uma série de incentivos foi concedida, favorecendo a empresa privada comprometida com este fim (IANNI, 1979b).

Concluimos, portanto, que a doutrina de segurança nacional, enquanto centro do debate geopolítico no pós-1964, foi um ponto de partida de uma série de ações do governo para a Amazônia, tais como a Operação Amazônia e o Plano de Integração Nacional. Tratou-se de uma ideologia que sustentou mais uma fase da nossa histórica ocupação para os espaços ainda não controlados pelo capital. Por identificarmos este processo como algo que fez parte da nossa formação, é importante destacar seu caráter agressivo e desenfreado no período estudado. É fundamental ressaltar pensamentos críticos, tais como o de Loreiro (2009), que apontam que a política de ocupação econômica da Amazônia é incompatível com um projeto de desenvolvimento regional que tem as demandas locais como centro das suas preocupações. Para o capital internacional, a Amazônia foi um lócus de acumulação com condições de permitir sua valorização em escalas gigantescas, seja por meio da violenta exploração da mão de obra ou mediante o uso predatório dos recursos naturais.

Sendo assim, as políticas de colonização dirigidas para a Amazônia, criadas, organizadas e planejadas pelo Estado após o Golpe de 1964, desencadearam uma série de mudanças na estrutura fundiária da região, dada a migração significativa de pessoas e empresas. Tratou-se de um processo de ocupação econômica específico, o qual, para ser analisado, precisa levar em conta seu valor estratégico tanto para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro quanto para o cenário geopolítico nacional e internacional do período. Isso porque, uma vez que estas terras foram consideradas improdutivas por parte dos dirigentes da ditadura civil-militar, a solução encontrada foi designar uma função econômica que permitisse o controle de tais terras por parte do capital. Essas

terras, no entanto, consideradas “vazios demográficos” no discurso oficial, eram na maior parte povoadas por indígenas, os quais foram completamente desconsiderados pela política de colonização dirigida, como pretendemos demonstrar na subseção a seguir.

A VIOLÊNCIA E CONTROLE ENQUANTO INSTRUMENTOS DE UMA POLÍTICA DE ESTADO

A política de ocupação econômica da Amazônia não tinha os índios, os ribeirinhos e/ou o caboclo como centro das preocupações. Para o programa colocado em prática, a função dos marginalizados do sistema deveria se restringir a não impedir os ganhos econômicos das grandes empresas nacionais e internacionais (PICOLI, 2006). Vale lembrar, porém, que as terras indigenistas na Amazônia são estratégicas por sua extensão, qualidade e localização, o que as tornam a base da discussão política sobre este período. Observamos, todavia, que a maneira que a Funai e outras instituições do governo federal lidaram com este tema foi completamente equivocada. Isso porque as autoridades governamentais desqualificavam o modo como esses povos se relacionavam com a terra, adjetivando o mesmo como místico, dado que não era compatível com o modo de produção capitalista. O problema de tal perspectiva é que cada vez mais a demarcação de terras indígenas reduziam os espaços destinados a tais comunidades. “O grande capital penetrou nas áreas indígenas, cortou as reservas, lavrou o subsolo, alagou aldeias; a cultura tradicional dos índios foi ferida, a sua liberdade ancestral ameaçada. O latifúndio engole roças, mas o camponês resiste à expulsão, recusa a proletarianização, luta contra o cativo e defende sua autonomia” (HEBÉTTE, 1991, p. 7-8).

A invasão por parte das empresas e fazendeiros, atraídos por incentivos fiscais e por uma série de outras facilidades concedidas pelo governo federal, somadas a construção de estradas e cidades no meio da floresta, representou uma reconquista geopolítica e capitalista ofensiva da Amazônia. A expropriação dos nativos de suas terras, assim como as milhares de mortes decorrentes dos conflitos fundiários, revela a faceta mais intrínseca do capitalismo – a violência enquanto meio para a sua valorização. Os principais atingidos pela transformação capitalista no bioma foram os índios e posseiros, os quais foram massacrados por tratores, inseticidas, armas de fogo, e uma série de outras formas de opressão legitimada pelo Estado (CHAGAS, 2015).

De acordo com as Investigações da Comissão da Verdade, entre 1946 e 1988 cerca de 8350 índios foram mortos devido ao confronto direto com o governo, ou simplesmente pela omissão do Estado. Mesmo que este número tenha sido muito maior, ele revela que a ação do Estado diante dos conflitos sob terras indígenas desencadeou em severas violações dos direitos humanos, as quais muitas vezes estavam direta ou indiretamente relacionadas com a extração de madeiras e minérios e com a construção de obras de infraestrutura exigidas para a colonização do capital. Vale ressaltar que este processo tornou-se ainda mais severo após 1968, quando a expansão das empresas monopolistas para esta região foi incentivada pelo governo federal por meio de incentivos fiscais e extrafiscais, assim como pela concessão de crédito. A ação governamental passou por cima dos direitos indígenas ou de quaisquer outros povos tradicionais que por séculos ocupavam as terras agora apossadas pelo capital (BIANCHEZZI; SILVEIRA; MEDEIROS, 2015).

É importante lembrar, porém, que este cenário se agravou ainda mais, devido ao modo como os militares lidaram com o problema da terra – descolando os agricultores expropriados de suas terras no sul e no nordeste para os estados do Pará, Mato Grosso e Rondônia, sem qualquer preocupação em modificar a estrutura fundiária brasileira, de modo a promover uma maior justiça social agrária. Ao organizar tal deslocamento de massas, o governo contribuiu com a concentração de terras, a mecanização de processos produtivos no campo e a associação entre agricultura mercantil e grande propriedade. Ademais, os incentivos para beneficiar o capital privado receberam mais atenção dos programas e políticas dos anos 1960's e 1970's, principalmente aqueles ligados a projetos de extração de madeira, recursos minerais e projetos agropecuários (FURTADO, 2014). Nas palavras de Paulo Furtado:

Sobremaneira podemos dizer que a concentração de terras nas mãos de poucos, os conflitos entre índios e posseiros, e a exclusão fundiária de grande parte dos pequenos agricultores do centro-sul, não foram atacadas pelo governo federal, o que os militares deliberadamente e de modo intencional fizeram foi dar continuidade ao processo de expropriação já em curso nesses lugares, isto é, deram as costas para uma tentativa mais séria de reforma agrária nos locais de origem desses conflitos, preferindo, nitidamente, deslocar as massas que geravam tensão para outros lugares do país, considerados pelo governo como despovoados e improdutivos dentro da lógica política e de estratégia de Estado.(...) Retirando e deslocando estas massas de agricultores sem terras resolvia-se, ao ver dos militares, um problema duplo; primeiro, dissipação dos focos de tensão gerados pela expropriação da terra nestes lugares e, segundo, procedia-se a ocupação em áreas da Amazônia Legal consideradas pouco ou nada produtivas na lógica capitalista de mercado e na visão de segurança nacional sobre o território (FURTADO, 2014, p. 76-77).

Além de terem tido suas terras invadidas, o índio também sofria com os violentos ritmos de transformações impostos pelos projetos de integração liderados pela União. Não somente os desequilíbrios demográficos causavam tal impacto, como também uma série de outros elementos colocava em risco a sobrevivência física destes povos, na medida em que os desorganizavam e impulsionavam um verdadeiro processo de deculturação (BIANCHEZZI; SILVEIRA; MEDEIROS, 2015). Este é o ponto fundamental para entender o núcleo dos conflitos indígenas decorrentes da expansão econômica de empresas privadas, nacionais e internacionais – a sociedade capitalista não tolera a organização social do índio. Para entender este choque de interesse e suas consequências, é importante levar em conta a incapacidade de defesa por parte dos índios diante das armas de fogo que vinham à frente da expansão extensiva do capitalismo na Amazônia. Ianni (1979b) nos chama atenção para o fato de diante desses confrontos, como os muitos que ocorreram com a construção da Transamazônica, a Funai sempre estava um passo atrás dos empreendimentos privados. Ou seja, a instituição representante do governo federal se fazia presente depois que as empresas já haviam se estabelecido sob as terras indígenas e já haviam iniciado o processo de desapropriação.

Para o referido autor, quando se trata de questões indígenas, a criação de todo marco regulatório e institucional durante a ditadura civil-militar brasileira serviu para fazer com que tais povos deixassem de ser um obstáculo para o avanço do capitalismo

na Amazônia. Em síntese, como bem apontado por Ianni (1979a), a Funai desempenhou um papel de “aculturação agressiva”, subordinando qualquer aspecto da vida local às necessidades de valorização do imperialismo⁷.

Em resumo, o que observamos é que a ditadura deu continuidade a um processo de ocupação econômica que historicamente fez parte do nosso processo de formação. A novidade neste período foi um processo mais veloz e violento, desocupando os territórios que ainda tinham pequenas expressões coloniais na Amazônia. A chegada dos militares na Hileia brasileira atropelou um conjunto de pessoas que iam contra a lógica de valorização do capital (BIANCHEZZI; SILVEIRA; MEDEIROS, 2015, p. 116-117). A política de colonização dirigida, apesar de ter se apresentado como uma nova oportunidade para os nordestinos e sulistas que migravam para o bioma, revelou-se como um pesadelo para as populações tradicionais da região, como os índios, negros, ribeirinhos e posseiros que ali viviam. A estrada do progresso engoliu a floresta, piorando as condições de vida das populações ignoradas pelos programas e agências do governo federal.

A PROBLEMÁTICA DAS CAPACIDADES ESTATAIS DURANTE A DITADURA CIVIL-MILITAR BRASILEIRA

Uma vez que após o Golpe de 1964 o Estado centralizou em seu poder as tomadas de decisões, em destaque aquelas ligadas à terra, como vimos anteriormente, ressalta-se a importância da discussão sobre as capacidades Estatais – o que não significa que temos a pretensão de realizar uma análise do Estado e suas responsabilidades, mas sim identificar quais capacidades esta instituição tem ou deveria ter para responder às demandas da sociedade. Apesar da diversidade de configurações estruturais e de políticas que são possíveis nos diferentes contextos, o Estado precisa ter algumas capacidades mínimas para identificar problemas, planejar, formular, implementar políticas e manter as instituições. Nesta seção, o objetivo é realizar uma análise preliminar de algumas capacidades consideradas fundamentais para a garantia dos direitos territoriais indígenas na Amazônia, mas que no contexto da ditadura civil-militar no Brasil tomaram um caminho mais distante desse ideal. Assim, serão apresentadas as capacidades **coercitiva, relacional, legal e burocrática** e como estas, em maior ou menor grau, foram utilizadas pelo Estado ditatorial para garantir seus interesses naquele contexto⁸.

Boschi e Gaitán (2008), bem como Boschi e Diniz (2011), ressaltam que o Estado deve possuir um conjunto de aptidões para alcançar um determinado fim, e estas aptidões se relacionam às habilidades da burocracia Estatal para implementar as metas oficiais, mesmo diante da oposição de grupos da sociedade ou em circunstâncias socioeconômicas desfavoráveis. Esta capacidade pressupõe outras, como a de agir com relativa autonomia para enfrentar interesses diversos, contar com uma burocracia

7 Índio bom é índio integrado, já inserido no modo de produção capitalista. A não integração é argumento suficiente para a expropriação da terra, da força de trabalho, da cultura, da própria vida. Índio com direito era apenas aquele já inserido na “comunhão nacional”, o que implica também em dizer o índio que já aceitasse o princípio da propriedade privada. Logo, os conflitos de interesse sob a terras indígenas começam e termina com sua expropriação, a qual também ocorre com a minimização cultural deste grupo (IANNI, 1979b).

8 Neste trabalho foram ressaltadas algumas das competências consideradas importantes para a análise do nosso objeto. Contudo, existem diversas capacidades que o Estado deve possuir para atingir determinados fins, dentre elas podemos destacar alguns exemplos: produtiva, fiscal, política, técnica, administrativa, de adaptação, etc.

tecnicamente preparada e empoderada para implementar, de forma coerente e autônoma, políticas de desenvolvimento. Desse modo, simplificada, o conceito de capacidade estatal pode ser considerado como “o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las” (SOUZA, C., 2016, p. 51).

A partir deste contexto e do objeto deste trabalho – a ocupação dos territórios indígenas na Amazônia no período da ditadura civil-militar -, podemos ressaltar quatro capacidades do Estado: a coercitiva, a relacional, a legal e a burocrática. As capacidades, de forma geral, não são um conjunto de atributos fixos e atemporais, mas variam no tempo, no espaço e por área de atuação. Estas capacidades selecionadas representaram, então, um papel específico no contexto da ditadura civil-militar no Brasil. A **capacidade coercitiva** está associada à função básica do Estado de manter a ordem pública, a defesa do seu território e de fazer cumprir as regras e as decisões que emanam das instituições e políticas públicas em geral. Dentro do nosso objeto de estudo, tal aptidão surge junto ao debate que associou desenvolvimento econômico com defesa do território, como observamos em documentos da Doutrina de Segurança Nacional, e assim como constatamos nos discursos e trabalhos do general Golbery Couto e Silva. A **capacidade relacional** está vinculada à aptidão dos governos em mobilizar recursos políticos, prestar contas e internalizar informações necessárias para a efetividade de suas ações. Nesta pesquisa, essa função específica surge na dificuldade em administrar os diferentes grupos envolvidos no processo de ocupação da Amazônia após o Golpe de 1964 – empresas estrangeiras e nacionais, os pequenos agricultores expropriados do sul e nordeste e as próprias populações tradicionais que viviam há anos na região, como os povos indígenas (BOSCHI; LIMA, 2002; EVANS, 2011; GOMIDE, 2016).

A **capacidade legal ou regulatória** refere-se à competência de definir e garantir o *modus operandi* que normatizará as interações entre atores envolvidos. Não se trata apenas de fazer leis e baixar regulamentos, mas de desenhar regras que conduzam aos objetivos propostos. Associa-se aqui a garantia dos direitos de propriedade e dos contratos, bem como a função dos governos em regular a atividade econômica. A **capacidade burocrática**, por sua vez, refere-se à capacidade para implementar as políticas públicas, que requer um corpo administrativo profissional e dotado dos recursos e dos instrumentos necessários, como notamos na criação das instituições e agências regionais do governo federal que tinham o objetivo de organizar os instrumentos necessários para o programa de desenvolvimento capitalista do Regime Militar (BOSCHI; LIMA, 2002; EVANS, 2011; GOMIDE, 2016).

Nesse sentido, quando pensamos na capacidade coercitiva, esta pode ser apontada como uma das mais usadas naquele momento histórico. O Estado utilizava do monopólio do uso da violência contra a população, de modo a manter a “ordem”. Ao contrário, a capacidade relacional era muito fraca, pois era um contexto de repressão, não havia diálogo com os atores de interesse da sociedade, não se prestava contas. O choque entre as capacidades interrelacional fraca e coercitiva alta resultaram em um contexto de desapropriação de terras e intensos e violentos conflitos fundiários em territórios indígenas. Um exemplo da luta pela terra foi o caso dos índios ianomâmis, estabelecidos entre o estado do Amazonas e o então território de Roraima, que ganhou repercussão internacional devido a sua gravidade.

Os ianomâmis viviam em relativo isolamento até a década de 1970, quando seu território passou a ser espaço de construção de estradas, empreendimentos de mineração, criação de gado e projetos de colonização levados a cabo por empresas, governo federal e estadual, atraindo agricultores e garimpeiros. Uma denúncia contra o Brasil foi apresentada ao Comitê Internacional de Direitos Humanos da ONU em 1979 e foram constatadas violações dos direitos à vida, à liberdade, à segurança pessoal, ao direito de mobilidade e à residência e à saúde, resultados da ação e/ou omissão do governo brasileiro. Contudo, não foram realizadas condenações, apenas recomendações para que o governo agilizasse a demarcação das terras indígenas, de acordo com suas próprias leis (REIS, 2012). Este grave episódio expressa as consequências da relação entre as capacidades coercitiva alta, muito utilizada pelo governo militar, e a interrelacional fraca.

A capacidade legal, por sua vez, era forte. O Estado detinha todo o controle do *modus operandi* das iniciativas que se propunha a realizar. Um exemplo desta capacidade foi a própria elaboração do Estatuto da Terra e do Estatuto do Índio, ambos criados no período ditatorial. O Estatuto da Terra ressaltava 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 destacava sobre tal função. Entretanto, no que tange à terra indígena, o Estatuto apresentava-se muito superficial, apresentando somente um parágrafo que dispõe de sua garantia: “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, criado em 1973, que a questão da posse da terra indígena se explicita de maneira mais detalhada. No discurso, o objetivo principal da lei era regular a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, preservando sua cultura e buscando integrá-los à sociedade (BRASIL, 1973). Entretanto, na medida em que o Estatuto ilustrava o índio como aquele alheio à sociedade, o objetivo das iniciativas era fundamentalmente o de “integração” destes povos.

Nesse sentido, durante o período militar pode ser verificado um grande processo “civilizatório”, sem o respeito à cultura e incluindo perseguição, criminalização, prisão e tortura de índios que lutavam por seus territórios ou que apresentavam comportamento considerado inadequado pelo governo. Em depoimento realizado em 1977, o então presidente da Funai afirmou que a maior parte da população indígena estava localizada na Amazônia ainda “isolada”. Para chegar até as aldeias distantes, o Estado cumpria seu papel de colonizador a partir de missões religiosas de catequese e evangelização, que cooperavam com a Funai naquele momento. Adiciona-se a isso o problema referente ao modo como o Estado desempenhou tal papel, o qual refletiu em um modelo de desenvolvimento pautado na construção de infraestrutura, estradas e hidrelétricas, assim como no desmatamento para a pecuária, desencadeando na expulsão de comunidades indígenas de suas terras (HARARI; MARINHO, 2015; IANNI, 1979b)⁹.

⁹ Vale ressaltar que, a partir do primeiro choque de petróleo, em 1973, a estratégia do Estado tornou-se mais diversificada e de cunho econômico crescente, configurando a Hiléia como grande fronteira de recursos. Neste contexto da crise do petróleo, a construção de grandes hidrelétricas na Amazônia e de usinas de pequeno e médio portes nas demais regiões do país se configurou como uma das principais estratégias de variar a matriz energética brasileira. Esta ideia foi evidenciada no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e no Plano Nacional de Energia Elétrica (PNEE) 1987-2010 (Brasil, 2011), que listou a construção de 79 barragens no bioma para aumentar o aproveitamento da capacidade hidrelétrica da região (PEREIRA, 2014).

Finalmente, no que diz respeito à última capacidade estatal a ser tratada neste trabalho (a burocrática), é importante destacar que esta era muito forte no período e, inegavelmente, diversas instituições e agências voltadas aos índios foram criadas. Contudo, Ianni (1979b) ressalta que nenhum órgão do governo federal destinado a impulsionar ou proteger a expansão do capitalismo na região da Amazônia dedicou qualquer atenção ao índio naquele momento. A Sudam, o Basa, a Suframa, o PIN, o Palamazônia, o Proterra, o Incra, dentre outras federais, estaduais e municipais se destinaram apenas a proteger econômica e politicamente os interesses das empresas privadas nacionais e internacionais.

A Funai, criada em 1967, foi o único órgão descrito por Ianni (1979b) como aquele que se dedicava, ao menos no discurso, a estudar e proteger os interesses indígenas. Contudo, este autor destaca um ponto fundamental sobre a atuação desta instituição – a mesma distinguia o “índio” e o “nacional”, desqualificando o primeiro como cidadão brasileiro. Nesse sentido, apesar de a instituição dizer proteger o índio e proporcionar-lhe uma série de garantias, fazia uma distinção (que também está contida no Estatuto do Índio) entre populações indígenas e comunidade nacional. Desse modo, o autor questiona a própria identidade do brasileiro para o Estado, pois o modo que se define o índio transforma-o em outro, em diferente.

Para “proteger” o índio e a comunidade indígena, o Estado brasileiro criou uma vasta aparelhagem burocrática, inspirada no Estatuto do Índio e na Funai, baseando-se, conseqüentemente, na ideia de que o índio é o diferente. A aparelhagem burocrática criou, então, um amplo sistema de controle e subordinação. A rigor, os postos, reservas e parques tinham tanto a função de garantir alguma proteção ao índio quanto a de assegurar a continuidade do processo de expropriação de suas terras, força de trabalho e cultura. Isso porque a redução do índio a este tipo de demarcação de terras já significa uma primeira expropriação, que envolve sua terra e cultura. O índio não estava mais livre para seguir sua dinâmica de organização social, ficando sujeito à autoridade do chefe do posto indígena, que era funcionário da Funai (IANNI, 1979b).

Em síntese, a relação das capacidades estatais no período da ditadura civil-militar no Brasil pode ser resumida da seguinte maneira:

Quadro 1

Capacidade Estatal, índio e Amazônia durante o Regime Militar (1964-1985)

Capacidade Estatal	Possuía?	Justificativa
Coercitiva	Sim	O monopólio do uso da violência foi um instrumento utilizado pelo Estado para garantir a política de colonização para a Amazônia no período da Ditadura Civil-Militar.
Relacional	Não	Na política de ocupação para a Amazônia após 1964, os povos tradicionais da região não foram considerados nos programas de governo, leis, etc.
Legal	Sim	O Estado possuía total controle sobre o modus operandi do seu marco legal, dadas as inúmeras leis e projetos de governo que foram criados neste período. Este controle ocorria tanto em nível nacional, como com a Constituição de 1967, os programas de governo e os Atos Institucionais, quanto em nível regional, como o Estatuto da Terra e do Índio, que influenciaram muito no bioma estudado.
Burocrática	Sim	Criação de muitos órgãos burocráticos e instituições relacionadas aos povos indígenas, que acabaram por permitir a consolidação do processo de apropriação de terras dessas populações. Exemplos de instituições criadas no período são SUDAM, SUFRAMA, PALAMAZÔNIA e FUNAI.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

A democracia, contraposta a todas as formas de governo autocrático, é caracterizada por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e a partir de quais procedimentos. Neste tipo de governo a sociedade deve participar na tomada de decisões para defender seus interesses e, em teoria, se possibilita a construção de valores comuns, centrados na questão pública e em um ideal de nação capaz de trilhar um caminho para um futuro desenvolvimento. O papel da democracia é garantir, então, direitos de liberdade, de opinião, de expressão, de reunião, de associação, etc. (BOBBIO, 1997; CARLEIAL, 2013). Porém, como vimos ao longo desta seção, a ditadura civil-militar representou justamente o contrário: a sobreposição dos valores do Estado (ou da elite que governava o Estado), combinados a uma dinâmica externa, sobre a sociedade, em especial sobre os povos indígenas, que não se integravam ao modelo de desenvolvimento objetivado na época. Esta centralização de poder não significou, contudo, a falta de capacidade do Estado para tomar medidas relacionadas aos objetivos que se tinha no período.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dinâmica capitalista que dominou a Amazônia durante a ditadura civil-militar brasileira caracterizou-se por priorizar a expansão de empresas privadas para a região. “O objetivo maior era tornar a Amazônia integrada ao mercado mundial e fazer o aproveitamento do grande potencial natural existente, através das concessões do Estado aos detentores do poder econômico” (PICOLI, 2006, p. 39). A análise deste recorte regional revelou algo maior para esta pesquisa – a histórica dependência dos países latino-americanos, a qual transfere seus processos de decisões políticas para os centros dinâmicos do sistema capitalista, desconsiderando quaisquer especificidades da região, inclusive aquelas causadas pela própria função exercida por este espaço na reprodução do capital. Sobre este tema, Furtado (1978) defende a ideia de que a expansão do capitalismo no Brasil foi função e resultado do desenvolvimento do capitalismo no centro, deixando como herança uma inserção internacional precária e subordinada aos interesses de fora.

Em nosso objeto de estudo, observamos essa dinâmica geral com a criação de todo um aparato burocrático cuja finalidade era centralizar no governo as deliberações referentes à ocupação econômica de regiões estratégicas da Amazônia Legal. Como vimos, neste projeto, o Estado foi o principal intermediador no processo de colonização dirigida que beneficiou o capital privado, negligenciou os migrantes do sul e do nordeste e ignorou por completo os moradores tradicionais da região, tais como os índios e posseiros. Assim como em outras esferas de atuação, no que diz respeito ao processo de colonização da Amazônia, os governos civis-militares também fizeram uso da força e de um rígido controle das questões políticas e sociais no campo.

As ações exercidas pelos novos órgãos federais, tais como Sudam, Suframa, FUNAI, e assim por diante, refletiram-se na vida econômica, política, social e cultura de todo o bioma. A expansão agressiva do extrativismo, da mineração, da agricultura e da pecuária dinamizou os diferentes aspectos da vida, uma vez que o sentido das políticas implementadas por tais órgãos favoreceu um projeto de industrialização orientado por interesses de fora. O problema, como bem salientado por Ianni (1979b), é que tratou-se de apostar em um projeto de desenvolvimento capitalista a qualquer custo. “Na ideologia

dos governantes e técnicos predominava a tese de que a industrialização, o desenvolvimento econômico e o progresso social eram elos necessários e encadeados do mesmo processo básico de industrialização a qualquer preço” (IANNI, 1979b, p. 62).

Acreditamos, porém, que as políticas de desenvolvimento capitalista do Estado golpista pós-1964 foram ineficientes, uma vez que foram estimuladoras para aquilo que Octávio Ianni chamou de práticas imperialistas, isto é, a subordinação das estruturas sociais, econômicas, políticas e culturais de uma região aos interesses do capital monopolista. Ao analisarmos as capacidades Estatais selecionadas, pudemos verificar que o governo ditatorial gozava de plenos poderes para tomar decisões e utilizar o monopólio do uso da violência, sem a necessidade de prestar contas à sociedade ou atender às suas demandas. Em outras palavras, não havia capacidade de interrelação com os *stakeholders* interessados nas tomadas de decisão do governo e, sempre que necessário, o Estado agia violentamente contra as populações que se mostrassem contrárias a sua operação.

Apesar das leis e instituições criadas no período, que incluíam questões pertinentes às populações tradicionais, como o Estatuto da Terra ou o Estatuto do Índio, não foram garantidas formas de manutenção da cultura ou modo de vida destes povos, mas sim sua incorporação à sociedade capitalista. Observamos, dessa maneira, que não fez parte da política de desenvolvimento capitalista implementada após o golpe de 1964 levar em conta os interesses e os direitos do índio. Os agentes públicos e privados agiram como se não houvessem comunidades indígenas na região. Nenhum órgão federal, seja Sudam, Basa, Incra, Suframa, Proterra, dentre outros, assim como nenhuma lei esteve preocupada com o bem-estar destes povos tradicionais. Para o Estado, as agências regionais representantes do governo federal deveriam criar meios para que o índio não fosse um obstáculo à valorização do capital.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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*, v. 7, n. 1, p. 121-142, 2013.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BOSCHI, Renato; DINIZ, E. Uma nova estratégia de desenvolvimento? In: BRESSER-PEREIRA, L. C. (Org.). *O que esperar do Brasil?* Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 27-60. Trabalho apresentado no 8º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, set. 2011.

BOSCHI, Renato; GAITÁN, F. Intervencionismo Estatal e as políticas de desenvolvimento na América Latina. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 53, p. 305-322, maio/ago. 2008.

BOSCHI, Renato; LIMA, M. R. S. de. O executivo e a construção do Estado no Brasil: do desmonte da Era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. In: WERNECK VIANNA, L. (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

BRASIL. Lei n. 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: 01 jun. 2017.

BRASIL. Lei n. 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: 01 jun. 2017.

PRADO Jr, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1957.

BIANCHEZZI, Clarice; SILVEIRA, Diego Omar da; MEDEIROS, Mônica Xavier. Problemas para o tempo presente: a ditadura e o genocídio na Amazônia. Uma entrevista com Maiká Schwade. *Revista de Sociedad, Cultura y Política em América Latina*. v. 4. n. 5, 2015.

CHAGAS, Rodrigo P. Octavio Ianni. Ditadura Militar e a Amazônia. *Textos & Debates*, Boa Vista, n. 24, p. 79-106, referência 2014. Publicação 2015. Disponível em: <http://revista.ufrb.br/textosedebates/article/view/2777/1548>. Acesso em: 22 jun. 2017.

EVANS, Peter. *The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories*. Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (Cede/UFF), 2011. (Discussion Paper, n. 63).

FERNANDES, F. *A Revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.

FERREIRA, Andrey Cordeiro. Os avessos do desenvolvimento: Estado, mercado e povos indígenas no Brasil. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Os-avessos-do-desenvolvimento-Estado-mercado-e-povos-indigenas-no-Brasil/7/18650>. Acesso em: 01 jun. 2017.

FURTADO, Paulo José. O governo militar e o incentivo de acesso à terra na Amazônia legal: controle e favorecimento do capital privado (1964-1980). *Revista Outras Fronteiras*, Cuiabá, v. 1, n. 1, jun. 2014. Disponível em: <http://ppghis.com/outrasfronteiras/index.php/outrasfronteiras/article/view/85/21>. Acesso em: 25 jun. 2017.

GOMIDE, Alexandre Ávila. Capacidades Estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: *CAPACIDADES Estatais em países emergentes – o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016.

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%A7genas-grave-viola%C3%A7%C3%A3o-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 01 jun. 2017.

HEBETTE, Jean. (Org.). *O cerco está se fechando*. Belém: UFPA / Fase, 1991. 347p.

HERRERA, José Antônio; MOREIRA, Rodolfo Pragana; BEZERRA, Tássia Stefany Lima. *A Amazônia: expansão do capital e apropriação dos recursos naturais*. 14 nov. 2014.

Disponível em: <http://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/2319>. Acesso em: 12 jun. 2017.

IANNI, Octavio. *Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia*. Petrópolis: Vozes, 1979a.

IANNI, Octavio. *Ditadura e agricultura – o desenvolvimento do capitalismo na Amazônia: 1964-1978*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979b.

IANNI, Octavio. *Imperialismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1974.

IANNI, Octavio. *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

LOUREIRO, V. R. *A Amazônia no século XXI: novas formas de desenvolvimento*. São Paulo: Empório do Livro. 2009.

MARTINS, J. de S. *O tempo da fronteira – retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira*. Tempo Social. *Revista de Sociologia. USP*. São Paulo, maio 1996. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/86141>. Acesso em: 7 jun. 2017.

MEDEIROS, R. A. Lima de. *A ditadura de 1964 e o governo da natureza: a construção de uma Amazônia geopolítica*. 2015. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/universitashumanas/article/view/3256/2938>. Acesso em: 7 jun. 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. *Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966 (Síntese)*. 2. ed. Maio, 1965. (Documentos EPEA, n. 1)

PEREIRA, Ana Karine. *Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na política de construção de hidrelétricas na Amazônia brasileira*. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Ed.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014. p. 161-185.

PICOLI, Fiorelo. *O capital e a devastação da Amazônia*. São Paulo: Expressão Popular, 2006. 256p.

PRADO JR., C. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2008.

PROCÓPIO, Argemiro. *Destino amazônico: devastação nos oito países da Hiléia*. São Paulo: Hucitec, 2005.

REIS, Rossana Rocha. *O direito à terra como um direito humano: a luta pela reforma agrária e o movimento de direitos humanos no Brasil*. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 86, 2012.

SAUER, Sérgio. *Terra e modernidade – a reinvenção do campo brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Expressão popular, 2010.

SILVA, Golbery do Couto. *Geopolítica do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria J. Olympio, 1967. (Coleção Documentos Brasileiros, 126).

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: CAPACIDADES Estatais em países emergentes – o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016.

SOUZA, César Martins de. Ditadura, grandes projetos e colonização no cotidiano da Transamazônica. *Revista Contemporânea – Dossiê 1964-2014: 50 anos depois, a cultura autoritária em questão*, v. 1, Ano 4, n. 5. 2015.

WANDERLEY, Maria Nazareth Baudel. *A sociologia rural na América Latina: produção de conhecimento e compromisso com a sociedade*. In: ALASRU, 2010.

O SISTEMA NACIONAL DE GESTÃO DE INFORMAÇÕES TERRITORIAIS COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À GRILAGEM DE TERRAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA

Luana Nunes Bandeira Alves ¹
Girolamo Domenico Treccani ²

Resumo

Este trabalho analisa a problemática da grilagem de terras públicas na Amazônia, mais especificamente no Estado do Pará. Foi realizada uma análise teórica e qualitativa do problemático quadro geral de ausência ou falha na comprovação do regular destaque dos imóveis do patrimônio público para o particular, fato que representa um elemento essencial para a consolidação da propriedade privada. Em um segundo momento é feita uma exposição cronológica das determinações expedidas pela Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior e da Região Metropolitana Belém do Tribunal de Justiça do Estado do Pará com vistas à, taxativamente, determinar alternativas concretas para enfrentar as diferentes espécies de burlas registras diagnosticadas nos Cartórios de Registro de Imóveis. Posteriormente se analisa como a estrutura e o funcionamento do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais podem representar importantes estratégias de combate ao problema central deste trabalho. Com a criação do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais – Sinter, instituído pelo Decreto n. 8.764, de 10 de maio de 2016, o Poder Público passou a dispor de um importante instrumento para sistematizar as informações fundiárias disponíveis e combater as fraudes relativas à aquisição de terras no Brasil.

Palavras-chave: Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais. Grilagem. Terras Públicas. Pará. Amazônia.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa discutir a problemática da grilagem de terras na Amazônia, mais especificamente no Estado do Pará. Nas últimas décadas várias Comissões Parlamentares de Inquérito³, documentos elaborados por Ministérios⁴, pelo Poder Judiciário⁵ e inúmeros especialistas⁶ denunciaram as proporções alarmantes que a apropriação indevida de terras públicas assumiu e como foi acompanhada pela violência no campo⁷, pelo desmatamento ilegal e pela violação dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais. Este fenômeno, não se limita ao Estado do Pará, mas têm dimensão regional e nacional como mostra o trecho abaixo:

1 Mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará / Advogada Residente da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia. Contato: luanabandeiraalves@gmail.com.

2 Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará / Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal do Pará / Professor dos Cursos de Pós-Graduação e Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará / Advogado. Contato: jeronimotreccani@gmail.com.

3 Brasil (2002).

4 Brasil (1999).

5 Mendonça (2002).

6 Rodriguez (2013).

7 Comissão... (2016).

Em pleno século XXI, o caos fundiário é a regra na Amazônia brasileira e a luta por reconhecimento de direitos fundiários e territoriais das comunidades locais ainda está longe de ser vencida. **Ao contrário, imperam situações de insegurança e conflitos fundiários** com todos os seus desdobramentos em termos de violência contra populações tradicionais, desmatamento e exploração predatória dos recursos naturais (Santos, 2015. p. 10).

Assim, foca-se nas estratégias desenvolvidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará e pelo Conselho Nacional de Justiça para combater as fraudes na aquisição de terras e, principalmente, nas alternativas historicamente instituídas pela legislação infraconstitucional, para unificar cadastros e informações imprescindíveis para a gestão territorial do país.

Dessa forma, foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre a temática e analisada a legislação competente.

Na primeira parte do artigo é problematizada a questão da grilagem de terras no Estado do Pará que consiste na prática ilegal de falsificação dos registros públicos de propriedade seja por meio dos cartórios de registro de imóveis ou das próprias instituições governamentais.

Em um segundo momento são discutidas as estratégias administrativas das Corregedorias de Justiça das Comarcas do Interior (CJCI) e da Região Metropolitana de Belém (CJRMB) do Tribunal de Justiça do Estado do Pará e da Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como alternativas de combate à grilagem de terras públicas. Assim, são expostas as diferentes normas que dispõem sobre as matrículas passíveis de serem bloqueadas, canceladas ou requalificadas pelos cartórios de registro de imóveis, e sobre os caminhos para efetuar o desbloqueio das mesmas pelos juízes das Varas Agrárias aos quais é outorgada esta competência pela Lei Complementar n. 14, de 17 de novembro de 1993, que modifica o Código de Organização Judiciária do Estado e pelo Provimento Conjunto CJCI-CJRMB n. 10, de 17 de dezembro de 2012, que dispõe sobre o PROCEDIMENTO DE REQUALIFICAÇÃO DAS MATRÍCULAS CANCELADAS pela decisão do Conselho Nacional de Justiça no Pedido de Providências n. 0001943-67.2009.2.00.0000, bem como sobre o PROCEDIMENTO DE CANCELAMENTO DE MATRÍCULAS DE IMÓVEIS RURAIS, fundamentado em documentos falsos ou insubsistentes de áreas rurais, nos Cartórios do Registro de Imóveis nas Comarcas do Interior do Estado do Pará.

No terceiro tópico são expostas as tentativas de instituição de instrumentos importantes contra fraudes registrais até chegarmos ao denominado Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais instituído pelo Decreto n. 8.764/2016 que representa a atual alternativa de reunião de dados e informações cadastrais, registrais e de georreferenciamento nas diferentes esferas do Poder Público em todo o país.

Por fim, observou-se que a fraude para aquisição de terras públicas é um problema sistêmico que envolve diferentes sujeitos sendo verificado ao longo da história da região amazônica. Assim, é importante a implementação de ações por parte do Tribunal de Justiça do Estado para enfrentar a grilagem, bem como em escala nacional o Sinter denota estar em consonância com as diferentes estratégias de unificação de informações territoriais no Brasil.

A GRILAGEM DE TERRAS NO ESTADO DO PARÁ

A concentração de terras no Estado do Pará decorre, dentre diferentes fatores, de problemas relacionados aos documentos de propriedade, aos registros imobiliários que ficam sob a responsabilidade dos Cartórios de Registros de Imóveis circunscritos a uma comarca específica.

De acordo com Treccani (2006) é consolidada uma corrente doutrinária, segundo a qual, somente podem ser considerados proprietários aqueles que possam comprovar o regular destaque das respectivas terras do patrimônio público.

Nesse sentido, o particular deverá provar a origem de terra pleiteada com a continuidade registral até que se chegue ao atual registro de forma legítima, distinguindo-se das terras públicas e aquelas consideradas devolutas, de acordo com o art. 3º da Lei n. 601, de 18 de janeiro de 1850, conhecida como Lei de Terras.

Nos casos em que não houver a comprovação da regular sucessão dominial por fraude de documentos públicos, afirmamos estar configurado a denominada “grilagem de terras”, a qual, segundo Rocha; Treccani; Benatti; Haber e Chaves (2015) é a forma popularmente conhecida da apropriação indevida de terras públicas que caracteriza o próprio processo de ocupação do país e, conseqüentemente, do estado do Pará. Assim, o termo se refere a uma prática irregular por parte de particulares para obterem terras indevidamente.

O termo grilagem, segundo o Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário (1999), é empregado para definir as terras apropriadas e registradas ilegalmente, fazendo alusão a um antigo artifício empregado para dar a aparência de velhos a documentos novos. Dessa forma, os fraudadores colocavam os documentos falsos recentemente emitidos em espaços ocupados com grilos e depois de um determinado período os documentos apresentavam características físicas que indicavam uma suposta ação do tempo, dando-lhes uma aparência de papeis antigos.

As modalidades e exemplos de irregularidades são diversos e se espraiam por diferentes Cartórios de Registros de Imóveis localizados nos municípios do Pará, assim, com relação às práticas ilegais para fraudar documentos públicos, Rocha; Treccani; Benatti; Haber e Chaves (2015, p. 442-443):

O festival de irregularidades pode ser assim resumido:

- a) Registros com mais de 100.000 hectares incidindo sobre terras indígenas, unidades de conservação, terras devolutas estaduais ou terras públicas já devidamente matriculadas em nome da União e do Estado;
- b) Milhares de Títulos de Posse não legitimados declarados caducos pelo Decreto n. 1.054, de 16 de fevereiro de 1996, e sobre os quais pesa o protesto judicial apresentado pelo Iterpa no mesmo ano; Centenas de Títulos de Domínio, supostamente emitidos na década de 60, com área correspondente a uma légua quadrada (4.356 ha), mas que foram levados a registro três décadas depois; Registros de áreas com mais de 1.500 hectares expedidos depois de 1989 sem a devida autorização legislativa prevista nos arts. 241-242 da Constituição estadual; Registros de áreas superiores a 500ha, sem que o Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária tivesse aprovado o Plano de Utilização. Atualmente, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) instrumento consolidado como política a nível federal a partir da Lei n.

12.651, de 25 de maio de 2012, o Código Florestal em vigência, vem sendo apontado como um mecanismo potencialmente desvirtuado para fins de fraude⁸.

De acordo com as informações noticiadas por Barcelos e Barros (2016), o desvirtuamento acima descrito teria sido constatado pela chamada “Operação Rios Voadores”, realizada em junho de 2016 sob a responsabilidade da Polícia Federal, Ministério Público Federal, Receita Federal e Ibama. A referida operação concluiu que à frente do esquema realizado no estado do Pará havia o registro do CAR em nome de determinadas pessoas que serviam para o financiamento de desenvolvimento de atividades, principalmente de exploração de madeira, em terras públicas.

Ainda nesse contexto, a “Operação Madeira Limpa” revelou a atuação de um grupo que explorava madeira ilegal em assentamentos e unidades de conservação utilizando o CAR para obtenção de aprovação dos planos de manejo.

Destacamos que as diferentes formas de grilagem não constituem um fim em si mesmas, elas representam um instrumento de violação ao exercício do direito territorial dos grupos étnicos que ocupam terras eminentemente públicas, uma vez que estes particulares utilizam os documentos para se intitular proprietários e mediante esta afirmação falaciosa fomentam os conflitos. Como um mecanismo ilegal de apropriação de terras, a fraude de documentos acirra os conflitos com aqueles que já se encontravam no território e que, em razão de sua cultura, possuíam uma relação especial com a terra, como é o caso dos povos indígenas, remanescentes das comunidades de quilombo e outras comunidades tradicionais que, ao longo de sua história sempre tiveram conhecimento de seus limites territoriais, sem, porém deter os documentos oficiais de reconhecimento destes direitos e nem a demarcação física destes territórios.

Cabral, nos Cadernos de Conflito da CPT, em 2016⁹, mostrava a estreita ligação entre negação dos direitos territoriais e violência no campo e denunciava que existia uma:

[...] recusa sistemática e ilegal dos órgãos fundiários oficiais (Incrá, FUNAI e Institutos de Terra) em promover o reconhecimento formal e garantir a titulação de territórios quilombolas, a demarcação das terras indígenas, a regularização das áreas ocupadas por posseiros e sem terra, sobretudo nas regiões de fronteira agrícola, porque nestas regiões os direitos de propriedade sobre a terra não estão bem definidos, permeados sobretudo pela grilagem. Assim, a forma corrente para solução dos conflitos antagonizando posseiros, de um lado e grileiros e fazendeiros de outro é estabelecida pela violência. Esta razão é o fundamento central para a explosão da ofensiva contra camponeses, principalmente em Rondônia, Pará e Maranhão (Grifo nosso).

Nesse sentido, pode-se observar que a falsificação dos registros de propriedade ocorre com a cumplicidade dos cartórios de registro de imóveis, associado, muitas vezes, a utilização da violência. Os últimos Relatórios de Conflitos no Campo, publicados desde 1985 pela Comissão Pastoral da Terra, apontam claramente: a maior parte dos conflitos tem como vítima populações tradicionais que moram na Amazônia.

8 Ver Ramos (2017) e Moreira (s.d.).

9 Cabral (2016, p. 144-150).

AS ESTRATÉGIAS ADMINISTRATIVAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ EM COMBATE À GRILAGEM

Com vistas a combater a grilagem de terras públicas na Amazônia foi editado o Provimento CJCI/TJE-PA n. 13, de 21 de junho de 2006 que objetiva o bloqueio das matrículas que violam os limites constitucionais¹⁰, determinando o bloqueio de todas os registros de imóveis rurais nos Cartórios de Registro de Imóveis das Comarcas do Interior que tenham sido realizadas: a) entre 16/07/1934 a 08/11/1964 com área maior que 10.000 ha; b) entre 09/11/1964 a 04/10/1988 com extensão superior a 3.000 ha; c) a partir de 05/10/1988 referente à áreas maiores que 2.500 ha. Os bloqueios devem ser realizados exclusivamente pelos respectivos cartórios competentes.

Em seus “Considerando” iniciais o Provimento afirmava que:

há vários municípios do interior com áreas registradas que superam em uma, duas ou mais vezes a sua superfície territorial, e todos nós conhecemos o tamanho de nossos municípios, alguns deles maiores que vários países;

Trabalhos realizados entre 2007 e 2017 pela Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das questões ligadas à Grilagem, criada pela Portaria n. 271, de 31 de janeiro de 2007, do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, comprovaram que, apesar do Pará ter uma área territorial de 124.768.951,50 ha, os dez mil registros bloqueados atingiam uma área de 494.786.345,3070 ha, isto, quase três vezes o território estadual.

De acordo com o referido Provimento, os cartórios não poderiam mais praticar nenhum ato, estendendo-se os efeitos do bloqueio a todas as eventuais matrículas que delas tenham sido desmembradas. Destaca-se que esta norma referia-se apenas à questão dos registros que não observaram os limites constitucionais da época em que foram lavrados.

Logo em seguida foi editada a Instrução CJCI/TJE-PA n. 04, de 16 de agosto de 2006, prevendo o desbloqueio de matrículas de imóveis, sob competência das Varas Agrárias, por meio de procedimento administrativo com a juntada de certidão atualizada do Iterpa ou Incra que comprovasse a regularidade do título; ou documento do Senado Federal e/ou do Congresso Nacional provando a autorização legislativa para aquisição da área.

Nesse mesmo sentido convergia a Instrução CJCI/TJE-PA n. 06, de 04 de outubro de 2006, a qual versava sobre o desbloqueio de registros sob a competência dos oficiais do próprio cartório de registro de imóveis, para corrigir eventuais casos de bloqueios equivocadamente realizados com base no Provimento CJCI/TJE-PA n. 13, de 21 de junho de 2006. Nestes casos, o oficial responsável devia comunicar a realização do desbloqueio à Corregedoria do TJE-PA no prazo de 30 dias explicitando o motivo que deu causa ao desbloqueio.

No ano seguinte, entrou em vigor a Portaria TJE-PA n. 271, de 30 de janeiro de 2007, instituindo a Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento

10 Com a Instrução CJCI/TJE-PA n. 05, de 05 de junho de 2008, cria-se a obrigatoriedade de os Juizes das Varas Agrárias ouvirem prévia e obrigatoriamente o Iterpa e o Incra para poderem decidir sobre bloqueio de matrículas.

das Questões ligadas à Grilagem sob a competência da Ouvidoria e outros órgãos envolvidos com vistas a auxiliar o TJE-PA nas ações relacionadas ao combate à grilagem de terras no Pará.

No mesmo ano é publicada a Instrução CJCI n. 01, de 31 de janeiro de 2007, a qual dava nova redação à Instrução CJCI/TJE-PA n. 04/2006, dispondo que o pedido de desbloqueio de matrícula de imóveis rurais poderia ser dirigido diretamente à Corregedoria ou às Varas Agrárias, devendo o pedido ser instruído necessariamente com: certidão atualizada do Iterpa ou Incra comprovando a regularidade do título de origem; a autorização legislativa para aquisição da área pleiteada; autorização legislativa para aquisição da área pelo Senado da República quando o registro fosse anterior à 05/10/1988; descrição do imóvel; e certidão atualizada expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis da Comarca competente¹¹.

Com a edição da Instrução CJCI/TJE-PA n. 02, de 19 de março de 2007, foi ratificada a competência das Varas Agrárias para decidir sobre o desbloqueio de matrícula de imóveis rurais, sendo a Corregedoria o órgão exclusivamente recursal.

Diante da recusa do Tribunal de promover o cancelamento administrativo das matrículas irregulares, a Comissão de Combate à Grilagem recorreu ao Conselho Nacional de Justiça (Pedido de Providências n. 0001943-67.2009.2.00.0000). Em 16 de agosto de 2010 o Ministro Gilson Dipp, Corregedor do CNJ, determinou o cancelamento de todas as matrículas que não estivessem de acordo com os limites constitucionais.

Atendendo ao pedido do CNJ foi editado o Provimento CJCI/TJE-PA n. 02, de 23 de agosto de 2010 que tratava da responsabilidade dos Cartórios de Registro de Imóveis em efetuar as averbações de cancelamento de matrículas remetendo obrigatoriamente via postal com aviso de recebimento comunicando o procedimento realizado a pessoa cujo nome constava no documento cancelado, bem como ao eventual titular de direito real, inscrito, averbado ou registrado a fim de dar ciência do cancelamento.

Nesse mesmo sentido, a Instrução CJCI/TJE-PA n. 03, de 16 de dezembro de 2010, passou a determinar que os oficiais de registros de imóveis no Pará, ao apreciarem os pedidos de requalificação administrativa, deviam analisar a idoneidade do registro cancelado, principalmente com relação aos limites territoriais, os quais devem estar atestado na certidão atualizada emitida pelo Incra e Iterpa.

Em relação à possibilidade de requalificação de matrículas canceladas, o Provimento Conjunto CJCI/CJRM n. 10, de 17 de dezembro de 2012, ratifica que as matrículas bloqueadas com base no Provimento CJCI/TJE-PA n. 013/2006 devem ser obrigatoriamente informadas pelo CRI à Corregedoria de Justiça das Comarcas do

11 De acordo com o item I, alíneas "d" e "e", da Instrução CJCI n. 01/ 2007, a descrição do imóvel deverá conter seus limites, características e confrontações, através de memorial descritivo firmado por profissional habilitado, com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão fixada pelo Incra. Ademais a certidão emitida pelo CRI deverá conter a localização do imóvel com sua cadeia sucessória, informando: tamanho da área, nome dos transmitentes e adquirentes, indicação do título jurídico que legitima a transmissão de propriedade com os sucessivos remembramentos, como observa a Lei Federal de Registros Públicos n. 6.015/1973.

Interior do Estado e da Região Metropolitana de Belém, aos Juízes das Varas Agrárias Competentes, bem como determina que os *shapes* destas áreas deverão ser encaminhados ao Sistema de Informações Geográficas do TJE-PA para inclusão no Sistema Estadual de Informações de Registros de Imóveis.

O procedimento de cancelamento dos registros com vícios deve obedecer às disposições da Lei de Registros Públicos que determina em seu art. 252: “o registro, enquanto não cancelado, produz todos os seus efeitos legais (...)” (BRASIL, 1973).

Nesse sentido para que as ações necessárias sejam executadas é preciso o preparo das instituições competentes que devem trabalhar em conjunto para enfrentar a grilagem de terra no estado do Pará, especialmente, uma vez que a situação desta localidade é mais complexa, exigindo ações de nulidade e cancelamento de matrículas, transcrições e averbações do cartório de registro de imóveis, conforme aponta o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, 2006.

Nota-se através das normas acima que, apesar das limitações, o Estado tem atuado no sentido de desenvolver alternativas que visem à resolução da grilagem de terras no Pará e suas consequências negativas no acirramento de conflitos entre grileiros e os grupos étnicos na região.

Contudo, reafirmamos a necessidade do enfrentamento às irregularidades relacionadas a documentos públicos no estado do Pará como uma das formas de se buscar a diminuição dos conflitos pela posse da terra e exploração dos recursos naturais. A invalidação de 3.159 matrículas, entre 2009 e 2010, permitiu que 440.912.162 ha, fossem cancelados no Estado do Pará.

Esta decisão confirmou o que tinha sido feito no Estado do Amazonas onde, em 2001, a Corregedoria tinha cancelado um total de 48.478.357,558 hectares de terras que foram devolvidas ao patrimônio fundiário federal, utilizando o disposto no Art. 1º da Lei Federal n. 6.739, de 05.12.79: “A requerimento de pessoa jurídica de direito público ao corregedor geral da justiça, são declarados inexistentes e cancelados a Matrícula e o registro de imóvel rural vinculado a título nulo de pleno direito (...)”.

O PAPEL DO SISTEMA NACIONAL DE GESTÃO DE INFORMAÇÕES TERRITORIAIS

As tentativas administrativas que instituíram instrumentos importantes ao combate à grilagem não são recentes, remontando à vigência da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, conhecida como Estatuto da Terra, perpassando por outros marcos normativos legais, até chegarmos ao Decreto n. 8.764, de 10 de maio de 2016, o qual prevê a implementação do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter).

Assim, o Estatuto da Terra em seu art. 46 instituiu a competência do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária a promover levantamentos para elaboração do cadastro dos imóveis rurais em todo o país.

O referido cadastro deveria conter dados para caracterização dos imóveis rurais com indicação do proprietário e sua família; títulos de domínio, da natureza da posse e da forma de administração; localização geográfica; da área com descrição das linhas de divisas e nome dos respectivos confrontantes; das dimensões das vias públicas; bem

como do valor das terras, benfeitorias, equipamentos e instalações existentes, nos termos do art. 46, inciso I, da Lei n. 4.504/1964.

É interessante destacar que, nos termos do §3º, do art. 46, os cadastros tinham em vista a possibilidade de garantir a classificação, identificação e o agrupamento dos vários imóveis rurais que pertencessem a um único proprietário, ainda que situados em municípios distintos, sendo os cadastros continuamente atualizados para inclusão de novas propriedades que fossem sendo constituídas e, no mínimo, de cinco em cinco anos seriam feitas revisões gerais para atualização das fichas já constituídas.

Com vistas a regulamentar os dispositivos previstos no Estatuto da Terra, o Decreto n. 55.891, de 31 de março de 1965 determinava, no art. 48, que o cadastro previsto pela Lei n. 4.504/1964 devesse ser implementado para todos os imóveis rurais no país permitindo a obtenção de dados que possibilitassem a classificação para fins de emissão do Certificado previsto no §3º, art. 46 do Estatuto da Terra, expedido aos devidos proprietários.

Deve-se ressaltar que, visando uma melhor gestão territorial no país, já naquele momento era previsto o cadastramento das terras públicas e dos posseiros para caracterização de sua utilização, bem como também das terras devolutas já identificadas.

Nesse contexto, o Decreto n. 62.504, de 8 de abril de 1968, o qual regulamentava o art. 65 do Estatuto da Terra, dispunha em seu art. 4º que os desmembramentos resultantes de transmissão a qualquer título, de frações e parcelas de imóvel rural para unidades com destinação diversa àquelas previstas como viáveis pela legislação agrária, dependiam de prévia autorização por parte do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária.

Dessa forma, é interessante colocar que a autorização de que trata o artigo retrocitado era concedida mediante o requerimento firmado pelo proprietário e instruído com os seguintes documentos: a) recibo do certificado de cadastro do imóvel referente ao último exercício fiscal; b) certidão atualizada da transcrição imobiliária do imóvel objeto do desmembramento; c) planta da área do imóvel rural, identificando e localizando a área; d) declaração fornecida pelo Prefeito do município onde se localiza o imóvel; e) declaração do pretendente à aquisição da parcela desmembrada.

Objetivando regular a transmissão de imóveis e continuidade da cadeia dominial, o Decreto n. 62.504/1968 determinava em seus arts. 5º e 6º que o instrumento público ou particular relativo à transmissão, a qualquer título, de parcela do imóvel rural, devia consignar a autorização emitida pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, contendo o nome do adquirente, o número do recibo certificado de cadastro do imóvel, informações registrais do lote, discriminação das divisas e confrontações, os fins específicos a que se destinava a fração da área objeto de desmembramento; e a área remanescente do imóvel desmembrado.

Posteriormente, o Decreto n. 72.106, de 18 de abril de 1973, o qual regulamentava a Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972, dispunha em seu art. 1º que o Sistema Nacional de Cadastro Rural seria instituído com o objetivo de promover a integração e sistematização da coleta, pesquisa e tratamento de dados e informações sobre o uso e posse da terra, compreendendo a implementação e manutenção do

cadastro de imóveis rurais, cadastro de proprietários e detentores de imóveis rurais, cadastro de arrendatários e parceiros rurais, bem como o cadastro de terras públicas.

Um documento importante para ter acesso a todas as transferências imobiliárias foi criado pelo Decreto-Lei n. 1.510, de 27 de dezembro de 1976, a Declaração sobre Operações Imobiliárias – DOI, conforme se pode verificar abaixo:

Art. 15. Os serventuários da Justiça responsáveis por Cartório de Notas ou de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos, ficam obrigados a fazer comunicação à Secretaria da Receita Federal dos documentos lavrados, anotados, averbados ou registrados em seus Cartórios e que caracterizam aquisição ou alienação de imóveis por pessoas físicas, conforme definidos no [art. 2º § 1º do Decreto-lei n. 1.381, de 23 de dezembro de 1974](#).

A disponibilização destas informações e sua sistematização iriam permitir à sociedade conhecer a realidade imobiliária nacional, mas este documento é coberto por sigilo fiscal não sendo, portanto, acessível.

Assim, a partir de uma análise sistemática da legislação referente ao cadastro de imóveis rurais denota a preocupação institucional com a sistematização de informações sobre estes imóveis com vistas a uma melhor execução das ações públicas de política agrária em todo o país.

Ressalta-se também as disposições da Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996, a qual dispõe acerca do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, destacando-se o art. 6º, §2º, que determina que as informações cadastrais integrarão o denominado Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir) administrado pela Secretaria da Receita Federal que poderá solicitar informações visando à sua atualização.

Nesse contexto, a Lei n. 10.267/2001, que altera determinados dispositivos infraconstitucionais e determina que a apresentação do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) deve estar acompanhada da prova de quitação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural correspondente aos últimos cinco exercícios, sendo que nos títulos de domínio destacados do patrimônio público constará o número de inscrição no CCIR.

Além disso, institui as revisões gerais no cadastro de imóveis em todo o país para fins de recadastramento e aprimoramento do Sistema de Tributação de Terra (STT) e Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR).

O mesmo diploma legal criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais que tem uma base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo Incra e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelos diferentes órgãos federais e estaduais usuários das informações sobre imóveis rurais no país, conforme o art. 2º, §2º, da Lei n. 10.267/2001.

Nesse sentido, o art. 2º, §3º, da lei retrocitada determina que a base comum do CNIR adotaria um código único estabelecido em ato conjunto do Incra com a Secretaria da Receita Federal para os imóveis rurais cadastrados de forma a permitir a identificação e o compartilhamento de informações.

Integram o CNIR as bases das próprias instituições participantes nas diferentes esferas, sendo possível obrigação de todos os proprietários, os titulares de domínio útil

ou os possuidores a qualquer título atualizar a declaração do cadastro sempre que houver alterações nos imóveis rurais em relação à área ou à titularidade, assim como nos casos de constituição de instrumentos de preservação, conservação e proteção de recursos naturais.

Além dos cadastros acima expressos, a Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, atual Código Florestal, instituiu o denominado Cadastro Ambiental Rural (CAR) no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA), obrigatório a todos os imóveis rurais, para integrar informações ambientais das propriedades e posses constituídas, compondo uma base de dados de controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico, conforme o art. 29.

Cabe ressaltar que, nos termos o §2º, art. 29, da referida lei, o cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse.

Dessa forma, de acordo informações da Semas (2017) existem no Estado Pará mais 176.121 mil cadastros ambientais rurais, o que representa 46,63% do território estadual, sendo que de acordo com Barros, Barcelos e Gallo (2016) mais de dois terços destes imóveis declarados no CAR apresentam alguma sobreposição e pelos menos 20 registros definitivos estariam indevidamente constituídos sobre terras indígenas.

Nota-se que a legislação prevê a sistematização de dados territoriais a um longo período por meio de diferentes instrumentos que, de acordo com a Tabela 1, apresentam determinadas discrepâncias em relação aos dados informados a partir do Cadastro Ambiental Rural, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Cartório de Registro de Imóveis. Vejamos:

Tabela 1
Cadastro de Imóveis Rurais no Estado do Pará

Cadastros	CAR 2017		INCRA 2012		CRI 2017 (2009)	
	nº	Área	nº	Área	nº	Área
+ de 10.000	614	21.935.450,77	100	2.961.674,54	774	65.703.259,71
+ de 5.000 a 10.000	549	3.878.020,80	383	2.861.698,86	658	4.834.593,0579
+ de 3.000 a 5.000	1.186	4.666.092,82	1.492	6.189.165,10	4.622	19.711.975,0350
+ de 2.500 a 3.000	608	1.668.829,14	736	2.096.061,85	1.112	3.231.301,1109
+ de 1.500 a 2.500	2.179	4.409.286,42	3.924	8.689.647,45	936	1.993.785,8695
+ de 500 a 1.500	9.747	9.006.782,76	3.866	3.513.922,61	1.240	1.241.627,3653
+ de 100 a 500	38.237	7.466.821,03	15.429	3.303.108,75	889	301.606,1341
+ de 50 a 100	46.933	3.449.706,43	27.718	2.270.634,96	301	25.349,56
Abaixo de 50	63.431	1.714.366,03	45.809	1.230.107,35	973	14.880,00
TOTAL	163.484	58.195.356,20	99.457	33.116.021,45	11.505	97.058.377,84

OBS: depois da denúncia da Comissão de Combate à grilagem o CNJ, em 2009, decretou o cancelamento da matrícula 178, registrada no livro 2-A de Vitória do Xingu. Este fato reduziu o total de área bloqueada que era 507.305.850,17 ha, tínhamos 775 imóveis acima de 10 mil ha teriam uma área de 475.950.732,0401 ha. Foram analisadas cerca de 11 mil matrículas, mas no Pará existem mais de 700.000 Matrículas nos CRIs.

Fonte: Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani, pesquisa pessoal a partir de dados oficiais.

Evidentemente os dados dos cadastros acima nunca serão perfeitamente iguais pois no Cadastro do Incra e da Semas devem constar todos os imóveis independentemente de sua situação jurídica (posse ou propriedade), enquanto nos registros imobiliários do Cartórios só podem ser matriculadas propriedades. Do outro lado todos os imóveis rurais constantes no livro dois (propriedade), deveriam constar no CAR pois só assim podem exercer regularmente suas atividades produtivas. Apesar de

terem natureza diferente e normas específicas todos estes cadastros têm uma base comum: imóveis rurais. Portanto as divergências apontadas acima não se justificam.

Para permitir um conhecimento mais adequado desta situação na última reunião de Combate à Grilagem, realizada em 7 de abril de 2017, a Clínica de Direitos Humanos da Amazônia, do Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará, se ofereceu para verificar todos os diferentes cadastros comparando os nomes e áreas de cada imóvel cadastrado e matriculado nos diferentes órgãos. O Tribunal já expediu ofícios ao Incra, Semas e Cartórios de Registros de Imóveis solicitando dados atualizados.

Em virtude da dissonância de informações e em conformidade com as estratégias historicamente instituídas pela legislação, o novo marco no sentido de promover uma melhor gestão dos dados territoriais no país foi constituído pelo Decreto n. 8.764, de 10 de maio de 2016, o qual instituiu o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter) e regulamenta o disposto no art. 41 da Lei n. 11.977, de 7 julho de 2009.

De acordo com o art. 1º do Decreto n. 8.764/2016, o Sinter representa uma ferramenta de gestão pública que integrará, em um banco de dados especiais, o fluxo dinâmico de dados jurídicos produzidos pelos serviços de registros públicos ao fluxo de dados fiscais, cadastrais e geoespaciais de imóveis tanto urbanos quanto rurais em todas as esferas do Poder Público. Tendo em vista as delimitações do art. 3º do referido decreto, o acesso pelos usuários às informações armazenadas no Sinter deverá ser efetuado observado o limite de suas competências, do sigilo fiscal e restrição de acesso às informações, sendo usuários do Sistema: a Secretaria da Receita Federal do Brasil, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta, os serviços de registros públicos notariais as administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante convênio celebrado com a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

O Sinter representa um importante instrumento de combate às fraudes e à grilagem de terras na medida em que sistematiza as informações registrais, cadastrais, fiscais e geoespaciais de órgãos e entidades do Poder Público, sendo que cada imóvel terá um identificador único em âmbito nacional.

Assim, segundo o art. 10 do decreto em discussão, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal poderão estabelecer critérios de planejamento e gestão territorial na forma dos cadastros temáticos do Sistema, sendo disponibilizado aos registradores de imóveis e notários o acesso ao georreferenciamento para a facilitar a prática dos atos notariais praticados em suas serventias. Dessa forma, o sistema visa também combater problemas cartoriais e reduzir os custos na obtenção dessas informações.

Observa-se que uns dos principais pontos do Sinter é focado nas críticas ao sistema brasileiro em razão da falha na conexão de informações registrais e cadastrais, objetivando assim a estruturação de um cadastro nacional unificado.

Contudo, as alternativas propostas pelo Sinter demonstram um avanço em relação às estratégias anteriores de sistematização de dados fundiários e territoriais no

âmbito nacional facilitando a execução de políticas públicas e atuação dos órgãos competentes, bem como aprimorando o combate à prática da grilagem de terras em todos os níveis da federação, incluindo-se neste rol o Estado do Pará.

O decreto que cria o Sinter padece, porém de um gravíssimo problema: suas informações não são acessíveis à sociedade. Seu artigo 3º reserva seu acesso só a um número limitado de operadores:

Este fato não só contraria frontalmente o disposto no inciso XXXIII do art. 5º e no inciso II do § 3º do art. 37 da Constituição Federal, e a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 que garantem o acesso informação, mas impedem que a sociedade possa conhecer quem detém estes bens.

Defende-se que os dados gerais relativos aos imóveis, seu tamanho e seus detentores sejam disponibilizados para todos para que a transparência de dados permita à sociedade fiscalizar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fraude de documentos registrais é um problema que se arrasta ao longo da história de ocupação da Amazônia, sendo que somente são considerados proprietários aqueles que possam comprovar o regular destaque das terras objeto de propriedade do patrimônio público para o particular.

As espécies de grilagem se espriam por diferentes Cartórios de Registros de Imóveis localizados no Estado do Pará, existindo títulos de propriedade sobrepostos a terras indígenas, unidades de conservação, terras devolutas ou terras públicas já devidamente matriculadas em nome da União e do Estado; bem como Títulos de Posse não legitimados ou declarados caducos, dentre outras situações problemáticas do ponto de vista legal.

No contexto específico da Amazônia, a apropriação ilegal de terras públicas tem como consequência a violação do modo de vida de grupos que historicamente ocupam essas localidades, tais como: povos indígenas, remanescentes das comunidades de quilombo e outras comunidades tradicionais.

Tendo em vista a problemática da grilagem de terras no Estado do Pará, o Tribunal de Justiça tem realizado a edição de normas administrativas que objetivam o bloqueio bem como cancelamento de matrículas de imóveis rurais nos Cartórios de Registros de Imóveis das Comarcas do Interior que estejam acima do limite constitucional.

Ressalta-se que é preciso que as instituições que atuam na questão registral, territorial e fundiária ajam em conjunto para combater a fraude de documentos públicos.

Nesse sentido, verificou-se que historicamente o Poder Público criou tentativas administrativas que instituíam instrumentos importante de combate à grilagem no país perpassando por diferentes cadastros que visam a integração de informações territoriais dos imóveis rurais no Brasil para uma melhor gestão fundiária, até chegarmos ao atual Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais criado pelo Decreto n. 8.764/2016.

Após a análise do Sinter conclui-se que sua implementação se faz necessária para que os órgãos competentes possam trabalhar conjuntamente na organização das informações territoriais necessárias ao combate de fraudes registrais e fiscais, facilitando a atuação do cartorários e das instituições governamentais que lidam com a questão fundiária no país, incluindo-se as áreas da Amazônia e o Estado do Pará.

Contudo, a aquisição ilegal de terras públicas é um problema antigo contínuo com consequências sérias, principalmente, no contexto amazônico com a violação de direitos de comunidades e povos tradicionais que habitam a localidade, sendo obrigação do Poder Público o desenvolvimento de estratégias efetivas de enfrentamento à grilagem como é o caso da implementação do Sinter a nível nacional.

Só a efetiva participação da sociedade, favorecida com o acesso transparente às informações contidas no Sinter, permitirá uma efetiva fiscalização do destino dos bens públicos e a verificação da detenção de imóveis rurais e urbanos no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS DE TRABALHADORES RURAIS (Org.). *No rastro da grilagem*. Formas jurídicas da grilagem contemporânea: casos típicos de falsificação na Bahia. Salvador: AATR, 2017. v. 1.

BARCELOS, Iuri. BARROS, Ciro. Crime e grilagem com uso do Cadastro Ambiental Rural (CAR). *Eco debate: cidadania e meio ambiente*. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2016/08/08/crime-e-grilagem-com-uso-do-cadastro-ambiental-rural-car/>. Acesso em: 25 jan. 2017.

BARROS, Ciro; BARCELOS, Iuri; GALLO, João Otávio. As falhas e inconsistências do Cadastro Ambiental Rural. In: *A PÚBLICA*. Disponível em: < <https://apublica.org/2016/08/as-falhas-e-inconsistencias-do-cadastro-ambiental-rural/>. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação das terras públicas na região amazônica. *Ocupação das terras públicas na Região Amazônica*. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. Lei n. 6.015, de 13 de dezembro de 1973. *Dispõe sobre os registros públicos*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 26 jan. 2017.

BRASIL. Decreto n. 55.891, de 31 de março de 1965. *Regulamenta o Capítulo I do Título I e a Seção III do Capítulo IV do Título II da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964 Estatuto da Terra*. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/legislacao-federal/decreto/decreto_55.891_-_1965.pdf. Acesso em: 03 jun. 2017.

BRASIL. Decreto n. 72.106, de 18 de abril de 1973. *Regulamenta a Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que institui o Sistema Nacional de Cadastro Rural*. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/legislacao-federal/decreto/dec72106_180473.pdf. Acesso em: 03 jun. 2017.

BRASIL. Decreto n. 62.504, de 08 de abril de 1968. *Regulamenta o artigo 65 da Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964, o artigo 11 e parágrafos do Decreto-Lei n. 57, de 18 de novembro de 1966.* Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/legislacao-federal/decreto/decreto_62.504_-_1968.pdf. Acesso em: 03 jun. 2017.

BRASIL. Decreto n. 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 n.11.977, de 7 de julho de 2009.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8764.htm. Acesso em: 03 jun. 2017.

BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. *Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n. 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 n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm. Acesso em: 03 jun. 2017.

BRASIL. Lei n. 10.267, de 28 de agosto de 2001. *Altera dispositivos das Leis n. 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, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências.* Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/legislacao-federal/leis/lei_n10267_280801_0.pdf. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996. *Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, sobre o pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm. Acesso em: 03 jun. 2017.

BRASIL. Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). *Livro branco da grilagem de terras no Brasil.* Brasília: Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, 1999.

CABRAL, Diogo Diniz Ribeiro. *Tem cheiro de sangue na terra – camponeses brasileiros entre a violência e a injustiça.* In CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva; ANDRADE, Thiago Valentim Pinto (Coord.). *Conflitos no campo – Brasil 2015.* Goiânia: CPT Nacional, 2016. p. 144-150.

COMISSÃO CAMPONESA DA VERDADE. *Relatório Final. Violações de direitos no campo, 1946 a 1988.* Brasília: DEX-UNB, 2016.

MENDONÇA, Marinildes Costeira de. *Relatório final das correições extraordinárias referentes às irregularidades nos Registros de Terras Rurais no Estado do Amazonas.* Manaus: Governo do Estado do Amazonas. Secretaria de Estado de Cultura, Turismo e Desporto, 2002.

MOREIRA, Eliane. *O Cadastro Ambiental Rural: a nova face da grilagem na Amazônia?* s.d. Disponível em <https://www.abrampa.org.br/site/?ct=noticia&id=230>. Acesso em: 7 jul. 2016.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Provimento n. 013/2006-CJCI. *Dispõe sobre a averbação de bloqueio de matrículas de áreas rurais nos cartórios de registro de imóveis nas comarcas do interior.* Disponível em: <https://arisp.files.wordpress.com/2009/08/provimento-13-2006-corregedoria-do-interior1.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2017.

PARÁ. *Informações sobre o CAR do Estado do Pará.* Disponível em: <http://car.semas.pa.gov.br/#/>. Acesso em: 04 jun. 2017.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Instrução n. 004/2006-CJCI. *Dispõe sobre o desbloqueio de matrículas.* Disponível em: <http://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3480>. Acesso em: 25 jan. 2017.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Instrução CJCI/TJE-PA n. 06, de 04 de outubro de 2006. *Dispõe sobre o desbloqueio de matrículas.* Disponível em: <http://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3482>. Acesso em: 25 jan. 2016.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Instrução CJCI/TJE-PA n. 01, de 04 de outubro de 2006. *Dá nova redação à Instrução n. 004/2006-CJCI.* Disponível em: <http://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3485>. Acesso em: 26 jan. 2017.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Instrução CJCI/TJE-PA n. 02, de 19 de março de 2007. *Dispõe sobre a competência das varas agrárias para decidir sobre pedido de desbloqueio de matrícula de imóveis rurais.* Disponível em: <http://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3487>. Acesso em: 26 jan. 2017.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Instrução CJCI/TJE-PA n. 02, de 30 de setembro de 2010. *Estabelece normas complementares ao procedimento de cancelamento de matrículas nos Cartórios dos Registros de Imóveis do Interior do Estado, objeto de decisões da Corregedoria Nacional de Justiça.* Disponível em: <http://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3494>. Acesso em: 26 jan. 2017.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Instrução CJCI/TJE-PA n. 03, de 16 de setembro de 2010. *Estabelece normas complementares à Instrução n. 02/2010-CJCI, referente ao procedimento de cancelamento de matrículas nos Cartórios de Registro de Imóveis do Estado.* Disponível em: <http://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3492>. Acesso em: 26 jan. 2017.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Instrução CJCI/TJE-PA n. 10, de 17 de dezembro de 2012. *Dispõe sobre a resolução dos problemas fundiários e outros decorrentes dos cancelamentos indevidos e organização de procedimento visando a requalificação dessas matrículas e registros.* Disponível em: <http://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3449>. Acesso em: 26 jan. 2017.

PRIOSTE, Fernando G. V.; ALVES, Carolina C. N.; CAMERINI, João Carlos B. Quem tem medo da Constituição Federal? Quilombos e o direito ao território. In SAUER, Sergio; ALMEIDA, Wellington (Org.). *Terras e territórios na Amazônia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011. p. 297-316.

RAMOS, Carlos Augusto; SANTOS, Michely; LIMA, Loyanne; SANTOS, Arlete dos; TRECCANI Girolamo. *Sobre a Emissão do Cadastro Ambiental Rural Perímetro Baseado na Posse Mansa e Pacífica: um estudo de caso em Ponta de Pedras, Marajó. Pará*. Belém, mar. 2017. (Nota Técnica 07). Mimeo.

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: Fórum, 2015.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. (Coord.). TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; LOUREIRO, Violeta Refkalefsky; SÁ, João Daniel Macedo; ALVES, Ana Carolina Pantoja; FARIA, Camila Salles de; HOLLANDA, Teresa Paris Buarque de; HIRATA, Alessandro. MINUICI, Geraldo. NASCIMENTO, Marcos de Sá; SELDERS, Maria Carolina Nery; MACHADO, Gustavo Campoli. *Registros públicos e recuperação de terras públicas*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013. (Série Repensando o Direito, n. 48).

SANTOS, Ailton Dias dos; ALEIXO, Josinaldo; ANDRADE, Roberta Amaral de. *Fórum diálogos Amazonas: regularização fundiária urgente! Mobilização social e inovação processual para garantia dos direitos territoriais de comunidades tradicionais do Amazonas*. Brasília: IEB. 2015.

TRECCANI, Girolamo Domenico. *Terras de quilombo: caminhos e entraves da titulação*. Belém: Secretaria Executiva de Justiça, Programa Raízes, 2006.

CONSOLIDAÇÃO DE DADOS FUNDIÁRIOS: UM CAMINHO PARA GESTÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL

Girolamo Domenico Treccani ¹
Aianny Naiara Gomes Monteiro ²
Maria Sebastiana Barbosa Pinheiro ³

Resumo

Este artigo é resultado do trabalho de sistematização e consolidação de informações fundiárias e ambientais da Amazônia Legal realizado pela Clínica de Direitos Humanos da Amazônia. O levantamento destas informações foi realizado pelos estudantes bolsistas e voluntários da Graduação e Pós-Graduação em Direito da UFPA, durante o ano de 2016. Tem como objetivo demonstrar as incongruências das informações disponibilizadas pelos diferentes órgãos fundiários e ambientais, federais e estaduais acerca das Unidades de Conservação, Terras Indígenas, Territórios Quilombolas, Desapropriações e Assentamentos, reunindo e disponibilizando os diferentes instrumentos de incorporação (decretos e portarias e resoluções) e de destinação (decretos, instruções normativas, e portarias e resoluções). Como conclusão, destaca-se que as contradições das informações disponibilizados pelos diferentes órgãos em seus sites e o que consta no Diário Oficial, reiteram a necessidade de padronização, integração e compartilhamento das informações fundiárias e ambientais da Amazônia. Assim, espera-se contribuir para a discussão da construção de um sistema integrado de gestão fundiária e ambiental que auxilie na elaboração de políticas públicas capazes de atenuar os efeitos negativos do processo de ocupação da Amazônia Legal.

Os dados consolidados fazer surgir algumas perguntas que, apesar de não objeto deste trabalho, mereceriam ser aprofundadas: porque o Poder Público não sistematiza suas informações relativas a incorporação e destinação de suas terras? O reconhecimento de direitos territoriais das comunidades ribeirinhas deve ser considerado como reforma agrária ou regularização fundiária?

Palavras-chave: Amazônia Legal. Governança fundiária. Integração de dados.

INTRODUÇÃO

Atualmente observa-se que o caos fundiário ainda é a regra na Amazônia, prevalecendo situações de insegurança, conflitos fundiários, desmatamento e exploração predatória dos recursos naturais. “A própria legislação fundiária do período colonial, imperial e republicano (federal e estadual) facilitou esta situação de caos fundiário, pois era confusa e, muitas vezes, foi desrespeitada” (TRECCANI, 2010, p. 47).

1 Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará / Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal do Pará / Professor dos Cursos de Pós-Graduação e Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Advogado. Contato: jeronimotreccani@gmail.com.

2 Aluna do curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará / Mestra em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável pelo Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas da Universidade Federal do Pará / Advogada Residente da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia. Contato: aiannymonteiro@yahoo.com.br.

3 Aluna do curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Contato: mariapinheiro58@gmail.com.

Além disso, a gestão da estrutura fundiária da Amazônia Legal⁴ é realizada por diferentes órgãos, portanto, “resolver o problema fundiário na Amazônia requer uma coordenação horizontal, ou seja, na mesma esfera do governo (federal e estadual), e vertical, isto é, entre as diferentes esferas” (BRITO, 2015, p. 27)⁵.

Esta constatação não é nova. Ainda em 2008, Roberto Mangabeira Unger, então Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos, reconhecia que:

Hoje, o Estado Brasileiro não possui informações com a precisão necessária sobre a titularidade e ocupação das terras da Amazônia. Estima-se que existam entre 400 mil e 500 mil posses não reconhecidas na Amazônia Legal, ou seja, mais de 90% dos estabelecimentos rurais precisariam ser regularizados [...].

A insegurança jurídica causada pela desordem fundiária é obstáculo fundamental a qualquer progresso em matéria de desenvolvimento e preservação ambiental (BRASIL, 2008).

Ponto de partida era o trabalho conjunto entre a Agência Executiva de Regularização Fundiária da Amazônia (Aerfa) e os órgãos estaduais de terra. Um dos pontos sugeridos era a sistematização das informações numa base cartográfica única.⁶

Quase uma década depois, o que se observa, entretanto, é a inexistência de atuação integrada dos diferentes órgãos, sem o compartilhamento de informações, fazendo-se necessário a criação de um sistema integrado de dados ambientais, fundiários e agrários.

De acordo com o Instituto de Terras do Pará (ITERPA, 2008): “para que o estado do Pará possa superar o atual caos fundiário, primeiramente deverá definir a dominialidade das áreas”. Essa situação se repete em todos os Estados que integram a Amazônia Legal, pois com a federalização das terras da Amazônia perpetrada pelo Regime Militar, os órgãos estaduais de terras perderam a jurisdição sobre parcelas consideráveis de seu território⁷. Diante da imprecisão das informações espaciais muitas vezes é difícil saber qual órgão tem competência para promover a regularização

4 De acordo com Fischer (2014), a Amazônia Legal para fins de planejamento abrange os seguintes estados: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão (oeste do meridiano de 44º). A autora explica que a primeira definição de Amazônia Legal está contida na Lei 1953, de 6 de janeiro de 1953, tratando-se de conceito político e não de uma determinação geográfica, tendo em vista que não havia corresponde exata à região norte do país. Após extinção da SPVEA e a criação da SUDAM através da Lei 5173, de 27 de outubro de 1966, não houve mudança no conceito para fins de planejamento é mantido, mas seus limites teriam sido estendidos. A última modificação legal teria ocorrido com a Constituição de 1988 (art. 13 e 14 da ADCT), criando o Estado do Tocantins e transformando em Estados os territórios de Roraima e do Amapá. Atualmente está regulamentada na Lei Complementar n. 124, de 3 de janeiro de 2007.

5 Por isso apresentou uma minuta de Medida Provisória que previa a criação da Agência Executiva de Regularização Fundiária da Amazônia (AERFA) que iria coordenar estas ações em conjunto com os institutos estaduais de terra. Em outros documentos é proposta a criação do Instituto de Regularização Fundiária da Amazônia – IRFAM, que iria substituir o Incra nos processos de regularização fundiária.

6 O Art. 3º previa: “Compete à AERFA, no âmbito da Amazônia Legal [...]: V – normatizar, coordenar e supervisionar a elaboração e manutenção da base de dados cartográficos, em integração com a base de dados cartográfica única do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra”.

7 O Decreto-Lei n. 1.164, de primeiro de abril de 1971, atingiu os diferentes estados da Amazônia Legal. No caso do Pará mais de 70% das terras passaram a ser administradas pela União. Este Decreto foi revogado pelo Decreto-Lei nº 2.735, de 24 de novembro de 1987, apresentando nova disposição sobre terras públicas.

fundiária. Portanto, conhecer a estrutura fundiária regional, e uma atuação conjunta dos diferentes órgãos, conforme foi estabelecido na Carta de Palmas (2015)⁸, é pré-requisito essencial para alcançar a governança fundiária: “Para o alcance destes compromissos, entretanto, a ação isolada dos órgãos de terra não será suficiente”. Isso, fatalmente, compreende o conhecimento da situação da ocupação de terras, identificando-se quantos imóveis foram incorporados ao patrimônio público e quantos foram afetados a fins específicos.

A mesma Carta estabelece metas temporais específicas para se padronizar e integrar os diferentes cadastros. O lapso temporal estabelecido de dez anos mostra como os representantes dos órgãos fundiários têm conhecimento deste grave desafio:

3. Buscar meios para que no prazo de 10 anos todas as glebas públicas estaduais e federais estejam com seus perímetros georreferenciados e certificados, expediente necessário para o conhecimento e gestão desse bem público.
4. Promover a padronização e integração dos diferentes cadastros de terra e a vinculação dos mesmos com o registro dos imóveis, a fim de superar as constantes falhas que favorecem a grilagem e a insegurança jurídica.

É imperioso ressaltar que a Decisão Normativa n. 127, de 15 de maio de 2013, do Tribunal de Contas da União já previa a necessidade de uma uniformização de informações e a elaboração de um Cronograma para Registro de Imóveis das glebas federais. O Incra e o Terra Legal tinham a obrigação de fazer uma contabilidade fundiária de seu patrimônio, ou seja, organizar as informações relativas a incorporação no patrimônio público das glebas arrecadadas e desapropriadas, bem como de sua destinação: titulação, criação de projetos de assentamento, e titulação de território quilombolas, dentre outras.

Nesse sentido, a Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA-UFFPA), compreendendo a importância de contribuir para gestão fundiária da Amazônia Legal, tem a preocupação de consolidar as informações, verificando o que foi incorporado no patrimônio público da União e dos Estados, através das arrecadações, desapropriações, compras e outras formas de incorporação, e o que foi destinado para Terras Indígenas, Territórios Quilombolas, Unidades de Conservação e Assentamentos. O trabalho de levantamento das informações aqui catalogadas foi realizado pelos bolsistas e voluntários graduandos e pós-graduandos do curso do Direito da UFFPA, sob coordenação e supervisão do Prof. Dr. Girolamo Treccani. Observaram-se diversas incongruências entre os documentos disponibilizados pelos diferentes órgãos em seus

8 A Carta de Palmas foi resultado da III Oficina de Diálogo entre os Órgãos de Terra dos estados da Amazônia e do Programa Terra Legal, ocorrida na capital do Tocantins, entre os dias 14 e 16 de outubro de 2015. Contou com a participação de representantes dos órgãos de terra dos nove estados da Amazônia Legal, da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal do Ministério do Desenvolvimento Agrário (Serfal/MDA), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e da Associação dos Notários e Registradores (Anoreg-TO). Este documento expressa os compromissos firmados “ao mesmo tempo em que solicitam apoio do poder público e da sociedade brasileira para o contínuo fortalecimento da governança fundiária, visando à superação dos conflitos fundiários e à promoção da justiça e do acesso à terra, objetivos essenciais para o pleno desenvolvimento social, econômico e ambiental da Amazônia”. Este documento está disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_23/Carta%20de%20Palmas%20OFICINAfinal.pdf.

sites e o que consta no Diário Oficial, reiterando a necessidade de padronização, integração e compartilhamento das informações fundiárias.

O objetivo deste artigo, portanto, além de apresentar os resultados dos levantamentos realizados pela CIDHA, é contribuir para a discussão da construção de um sistema integrado de gestão fundiária e ambiental que auxilie na elaboração de políticas públicas capazes de atenuar os efeitos negativos do processo de ocupação da Amazônia Legal.

RECONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA QUESTÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA

A história fundiária brasileira pode ser dividida em quatro períodos históricos: o primeiro diz respeito ao regime sesmarial, de 1500 a 1822; o segundo se refere ao regime de posse, 1824 a 1850; seguido do regime da Lei de Terras, de 1850 a 1889; e, por fim, o período republicano, de 1889 até os dias atuais. A cronologia fundiária do Brasil, nos remete, portanto, aos diferentes momentos históricos de ocupação do território brasileiro.

Nesse sentido, para compreendermos a atual situação fundiária na Amazônia brasileira, portanto, devemos voltar ao tempo do Brasil colonial, pois a questão fundiária no Brasil é complexa e remonta a esse período da história do País, já que foi a partir da conquista que “no Brasil deixam de existir terras sem dono, todas elas incorporaram-se ao patrimônio da coroa portuguesa” (TRECCANI, 2006, p. 28). Essa mudança influenciou decisivamente a estrutura fundiária do Brasil colônia, pois “essa incorporação constituía o fundamento jurídico da política imperial de governar as colônias criando elites fundiárias locais” (HOLSTON, 2013, p. 162).

O sistema de sesmarias⁹ adotado pela Coroa Portuguesa, “provocou uma confusão legal” (HOLSTON, 2013, p. 165) que acabou por influenciar todas as tentativas de regular a ocupação do território nacional, beneficiando aqueles que tinham melhores condições financeiras e conhecimentos em detrimento da população mais empobrecida. Além de ter consolidado uma “mentalidade latifundiária” (TRECCANI, 2006, p. 42) que favoreceu o desvio da finalidade original no uso deste instrumento.

Com a extinção das sesmarias, através da Resolução n. 76, de 17 de julho de 1822, a posse¹⁰ se tornou o único método reconhecido pela lei para reivindicar terras. Esta possibilidade que democratizava o acesso à propriedade permitindo aos lavradores ocuparem as terras disponíveis, porém, foi extinta pela Lei de Terras de 1850. Durante o período colonial, a ocupação de terras se deu de forma desordenada, esta situação se agravou ainda mais durante o interregno que compreendeu a suspensão do regime sesmarial e a promulgação da Lei de Terras, o qual perdurou durante 30 anos:

Ao longo do período colonial a ocupação das terras se deu de maneira desordenada. A falta de demarcação dos limites, a ausência de técnicas de precisão que permitissem saber a exata dimensão e localização das

9 As Cartas de Sesmarias “constituíam o instrumento legal que garantia os domínios das terras por parte dos denominados sesmeiros e concessionários. As sesmarias constituíam-se em grandes extensões de terras (...), cujo objetivo era a ocupação econômica com cultivos efetivos” (SHIRAISHI NETO, 1998, p. 23).

10 Rocha et al. (2015) explica que a posse surgiu como um costume social totalmente contrário à lei, tendo em vista que era constituída pelas: a) sesmarias caídas em comisso pelo não cumprimento das cláusulas resolutivas; e, b) posses estabelecidas em terras públicas sem nenhum consentimento formal por parte do Estado, ou seja, à revelia do ordenamento jurídico vigente.

propriedades, fez com que, em muitas regiões, existissem sobreposições de vários títulos gerando uma grande confusão de limites e de domínio (ROCHA et al., 2015, p. 198).

A Lei de Terras de 1850 eliminou a forma costumeira que os pobres utilizavam para adquirir terras (HOLSTON, 2013), instituindo a compra e venda como o único meio possível de aquisição do solo. Assim, o uso deixou de ser o fundamento da propriedade. Ao contrário, o uso passou a decorrer da propriedade, colocando a terra no mesmo patamar de qualquer outro bem, sem qualquer restrição (MARÉS, 2010).

Ao instituir a compra como único meio idôneo de aquisição de novas terras, a Lei 601 de 1850, denominada Lei de Terras, criou um mercado de terras, transformando este recurso em *commodity* (HOLSTON, 2013), iniciando “uma era de fraudes fundiárias sem precedentes” (HOLSTON, 2013, p. 188), gerando conflitos e violências que perduram até os tempos atuais.

Com a Constituição de 1891, as terras devolutas foram repassadas aos Estados, bem como a competência para que as Assembleias Legislativas elaborassem suas próprias Leis de Terras em função das suas especificidades, o que foi reproduzido pelas Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988, permitindo que os Estados continuassem a legislar a respeito das terras situadas em seus territórios (SHIRAISHI NETO, 1998). De acordo com Treccani (2006, p. 85), “esta medida pareceu reconhecer o fracasso da administração das terras por parte do poder central”.

O caos fundiário instalado acabou por gerar um cenário de conflitos e violência que, no meio rural, ganhou novos delineamentos e significados à medida que os grupos socialmente vulnerabilizados, que são vítimas desse processo de exclusão social do acesso à terra, passaram a se reconhecer enquanto portadores de identidades coletivas e reivindicaram o reconhecimento do seu território e a garantia dos seus direitos fundamentais.

A herança perversa do processo de ocupação do Brasil é sentida de forma mais evidente na Amazônia, a qual foi vista, historicamente, como um grande “vazio demográfico” que precisava ser ocupado, tendo o Estado sido o principal vetor dos processos de ocupação, através das chamadas políticas de integração¹¹, sem que houvesse resolvido o problema fundiário instalado no país desde tempos pretéritos.

As políticas de integração executadas entre os anos 60 e 70 revelaram uma nova roupagem do colonialismo¹², uma vez que “a colonização sempre foi uma questão

11 Dentre os planos de desenvolvimento e outros programas que valorizavam a privatização das terras regionais na Amazônia, é possível destacar: o Programa de Integração Nacional (PIN) complementado pelo decreto que lança o Programa de Redistribuição de Terras (Proterra) os quais objetivavam facilitar a aquisição da terra, melhoria das condições de trabalho rural e promover a agroindústria; O Plano de Integração Nacional (1970), que tinha como principal símbolo a construção da Rodovia Transamazônica e tinha como objetivo “integrar a estratégia de ocupação da Amazônia e a estratégia de desenvolvimento do Nordeste” (MARIN, 2004, p. 18).

12 O colonialismo, conforme assevera Colaço (2010), diferencia-se do termo colonialidade. O colonialismo, explica a autora, se refere a uma relação político-econômica entre dois povos, e a colonialidade é algo mais amplo que ligado a um padrão de poder que emergiu como resultado do colonialismo moderno e organiza a forma como o trabalho, o conhecimento, a autoridade e as relações intersubjetivas articulam-se entre si. O “Pensamento Descolonial”, de acordo com a autora, orienta-se para um projeto fragmentado e pluralizado que abarca tantas propostas de saberes jurídicos quanto de epistemologias no mundo.

de Estado enquanto estratégia oficial de povoamento de novas terras, de ordenamento territorial” (CASTRO, 2010, p. 108). A mesma ideologia acompanha as atuais estratégias de apropriação do território por meio da implantação dos chamados “grandes projetos de desenvolvimento” os quais tornaram a Amazônia em “uma fronteira de *commodities*” (CASTRO, 2010, p. 114).

É nesse sentido que Shiraishi Neto (2011) destaca duas tendências que vêm redefinindo a Amazônia nas últimas duas décadas. A primeira é apoiada no papel do Estado na região que retoma e “atualiza” o pensamento geopolítico de vertente militar e tem como pilar o desenvolvimento pelos interesses dos que querem explorar economicamente a região através da aquisição e ocupação de terras por grandes proprietários e empresas de monocultivo, intensificação da exploração dos recursos minerais e energéticos, em contraposição aos modos de vida de povos e comunidades tradicionais.

A segunda seria “a emergência dos movimentos sociais da região amazônica, que se definem e são definidos por critérios de identidade étnica” (SHIRAISHI NETO, 2011, p. 27), denominados de povos e comunidades tradicionais, os quais são grupos sociais que possuem formas particulares de uso dos recursos naturais e de seus territórios, em que promovem a sua reprodução física e cultural.

Os instrumentos jurídicos existentes atualmente são, portanto, fruto de um processo de mobilização e reivindicação de direitos, protagonizado pelos mais diferentes grupos sociais (SANTILLI, 2005). Dentre estes instrumentos, encontram-se os instrumentos de regularização de apossamentos coletivos como as Reservas Extrativistas (Resex)¹³, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS)¹⁴, a propriedade quilombola¹⁵, o Projeto de Assentamento Florestal (PAF)¹⁶, o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS)¹⁷, Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE)¹⁸ e a posse indígena¹⁹ (BENATTI, 2011).

Tais instrumentos visam modificar o histórico de produção de injustiças socioambientais e ainda de violação dos direitos humanos que ocorreram, e continuam a ocorrer, na Amazônia e só foram possíveis “com o surgimento dos movimentos sociais na década de 1970 e 1980, e o apoio de diferentes organizações não-governamentais (ONGs)” (LITTLE, 2002, p. 13). Somente na década de 1990 os grupos sociais da

13 Art. 18 da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

14 Art. 20 da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

15 Decreto n. 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 de quilombos, de que trata o art. 68 do ADCT.

16 Portaria Incra n. 1.141, de 19 de dezembro de 2003. Cria a modalidade de Projeto de Assentamento Florestal – PAF e dá outras providências

17 Portaria/Incra/n. 477, de 04 de novembro de 1999, que trata da criação de Projeto de Desenvolvimento Sustentável.

18 Portaria/Incra/n. 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.

19 Decreto n. 1.775, de 08 de janeiro de 1996, dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas.

Amazônia começaram a buscar “as formas jurídicas nas quais poderiam se enquadrar para afirmar e manter as suas territorialidades, numa permanente negociação entre territorialidade expressa pelo Estado e a territorialidade vivida por eles” (LEROY, 2010, p. 102).

De acordo com Rocha et al. (2015), a administração pública pode criar espaços especiais para proteger o bem público, assegurando a eficácia do mandamento constitucional e garantir o equilíbrio ecológico. Tratam-se de instrumentos legais postos à disposição do poder para a proteção de espaços naturais sensíveis que merecem alguma forma de proteção jurídica, constitucional ou infraconstitucional, “mas que não exigem a especificação do local exato, tendo em vista que a sua localização se dá mais pelo seu bioma, por característica de localização geográfica ou pelo papel ecológico desempenhado” (ROCHA et al., 2015, p; 160). Uma das formas de criação de espaços especiais é a criação de Unidades de Conservação, estabelecidas pela Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que 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)²⁰, as quais são, no atual quadro de conflitos, um desafio para gestão da Amazônia.

Além das formas especiais de destinação dos bens públicos, a legislação brasileira estabeleceu ainda os projetos de assentamento ou de regularização fundiária, os quais resultam da aquisição de terra pelo processo da discriminatória (Lei Federal n. 6.383/1976²¹) ou pela desapropriação para fim de reforma agrária (Lei Complementar n. 76/1993, alterada pela LC n. 88/1996²²) ou compra (Dec. n. 433/1992²³). (ROCHA et al., 2015).

Este breve contexto demonstra quão complexa é a situação da Amazônia Legal em termos de apropriação, aquisição e destinação de terras, em primeiro lugar em razão da herança do processo de colonização do território brasileiro; e em segundo pelo reconhecimento formal da existência de comunidades locais tradicionais que usam a terra como recurso natural exigindo do Estado modalidades especiais de regularização. Além disso, a necessidade de proteção de áreas ambientalmente importantes, as quais não podem ser pensadas isoladamente da existência das comunidades da Amazônia, demonstram o desafio que se apresenta para o Estado, órgãos ambientais e fundiários,

20 As Unidades de Conservação, de acordo com o art. 2, I, da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, são o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”. As Unidades de Conservação estão divididas em dois grupos: a) Unidades de Proteção Integral: tem como principal objetivo a proteção ambiental e por isso possuem regras mais restritivas (Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parques, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre); e, b) Unidades de Uso Sustentável: modalidade que busca conciliar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais, por isso possuem regras mais flexíveis (Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva da Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Reserva Extrativista, Área de Proteção Ambiental – APA e Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN). Essa modalidade permite a existência de grupos no interior das unidades de conservação.

21 Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências.

22 Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.

23 Dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda.

sociedade civil, na realização de uma governança de terras que seja capaz, a partir da instituição de políticas públicas integradas, de superar tais desafios.

ESTRUTURA DE GESTÃO FUNDIÁRIA E AMBIENTAL DA AMAZÔNIA LEGAL

Após a exposição histórica da formação fundiária da Amazônia Legal, e antes que se reflita sobre o caos fundiário vivenciado, é necessário que saibamos de que forma a estrutura fundiária é gerida e sob que dispositivos legais ela se embasa. Para que assim, percebamos como a baixa presença institucional da União e dos Estados, acaba sobrecarregando municípios que, na maioria das vezes, por conta da vasta dimensão territorial, é o único ente presente (FISCHER, 2014).

Para começo de análise é necessário salientar que de acordo com a Constituição Federal Brasileira de 1988, a Amazônia passa a ser caracterizada como patrimônio nacional, tendo a sua utilização restrita às condições que assegurem a preservação do meio ambiente. Deste modo, qualquer política ou programa fundiário aqui promovido, deve levar em conta este aspecto.

Neste mesmo sentido de proteção constitucional os artigos 215 e 216 reconhecem e garantem os direitos culturais dos povos indígenas e comunidades quilombolas. Também ficou protegido os direitos territoriais deles (art. 231 CFB/88 e art. 68 ADCT).

Importa salientar, para nosso estudo, que de acordo com a Constituição, é de competência da União a execução da política agrária nacional:

O texto condicionou a utilização da propriedade à sua função social (art. 186), sob pena de desapropriação, com pagamento da terra em títulos da dívida pública (art. 184), ficando, no entanto, alguns casos fora da abrangência dessa norma (art. 185) (FISCHER, 2014, p. 58).

Deste modo, a Amazônia Legal deve ser regida por uma política agrária que leve em consideração a diversidade cultural nela existente, bem como a diversidade natural.

A gestão fundiária na Amazônia é feita por diferentes órgãos, sejam eles fundiários ou ambientais, estaduais, federais ou municipais, de acordo com a jurisdição e com quem ocupe determinada área (BRITO, 2015).

Deste modo, a nível federal, temos, de acordo com quem interessa:

- Povos indígenas: Fundação Nacional do Índio (Funai);
- Comunidades Quilombolas: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra);
- População Tradicional: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Incra;
- Comunidades Ribeirinhas em área de várzea: Superintendência do Patrimônio da União (SPU);
- Agricultor Familiar: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário e Incra;
- Assentamentos: Incra;

- Pequeno e Médio Produtor Rural: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- Grande Produtor Rural: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

À nível estadual temos órgãos que atuam em todas as categorias supracitadas, exceto na demarcação de terra indígenas e na regularização de comunidades ribeirinhas em área de várzea. Já à nível municipal só temos órgãos que atuam na gestão ambiental ou na regularização de áreas urbanas (área patrimonial).

Conjuntamente com esses órgãos temos a atuação dos Cartórios de Registro de Imóveis que, embora atuem sob a supervisão dos Tribunais de Justiça Estaduais, acabam muitas vezes sendo influenciados pela política e interesses locais.

Como as pesquisas realizadas no âmbito da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia abarcam apenas 4 categorias de regularização fundiária (Quilombos, Assentamentos, Unidades de Conservação e Terras Indígenas), passamos a expor brevemente sobre cada uma, de acordo com o órgão responsável.

Como citado acima, o Incra é uma autarquia federal, vinculada à Casa Civil, e tem como objetivo principal a execução da reforma agrária e a realização do ordenamento fundiário nacional²⁴. Neste sentido, ela atua, entre outras coisas, promovendo a titulação de comunidades quilombolas, e a regularização de assentamentos.

Outro órgão que importa ser destacado é o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) que atua na criação e gestão das Unidades de Conservação²⁵.

E por fim, no âmbito das pesquisas realizadas, temos a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), que é o órgão responsável pela política indigenista, atua na promoção das demarcações de Terras Indígenas²⁶.

À nível estadual temos órgãos que realizam gestão fundiária e ambiental. À modo de exemplo podemos citar o Iterpa²⁷, que atua na execução da política agrária no estado do Pará, e a Secretaria de Estado e Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semas)²⁸, atuando na gestão florestal do estado. Assim como, temos à nível municipal, órgãos que atuam na gestão ambiental.

A partir da história fundiária da Amazônia, relacionando com a estrutura de gestão, percebe-se que não há uma homogeneidade de ações voltadas para a Amazônia

24 Sua estrutura atual é regida pelo Decreto n. 8.955, de 11 de janeiro de 2017.

25 O ICMBio foi criado pela Lei 11.516, de 28 de agosto de 2007. Sua missão é **proteger o patrimônio natural e promover o desenvolvimento socioambiental**. Sua estrutura é definida pelo Decreto n. 8.974, 24 de janeiro de 2017 (Grifo nosso).

26 O ICMBio foi criado pela Lei 11.516, de 28 de agosto de 2007. Sua missão é **proteger o patrimônio natural e promover o desenvolvimento socioambiental**. Sua estrutura é definida pelo Decreto n. 8.974, 24 de janeiro de 2017 (Grifo nosso).

27 O Iterpa foi criado pela Lei Estadual n° 4.584, de 8 de outubro de 1975 e seu regimento está previsto no Decreto n. 063, de 14 de março de 2007.

28 A Semas foi criada pela Lei n. 5.752, de 26 de julho de 1993 (alterada pela Lei n. 7.026, de 30/07/07 e pela lei n. 8.096, de 01/01/15).

visto que os diferentes órgãos não atuam em consonância, o que acaba causando uma indefinição fundiária, já que temos aqui, vários órgãos, que, dado a complexidade do bioma, bem como sua diversidade, acabam produzindo uma realidade entrelaçada.

Essa realidade resulta em fenômenos como a grilagem de terras públicas, fenômeno muito comum na região, que por sua vez causa conflito agrário, desembocando em violência contra pequenos produtores, povos indígenas, comunidades quilombolas, dentre outros. De outra feita, a produção de vários cadastros sem uma interligação revela a face mais absurda da realidade Amazônica, sobreposições de terras griladas.

CONSOLIDAÇÃO DE DADOS FUNDIÁRIOS: CONTRIBUIÇÃO DA CLÍNICA DE DIREITOS HUMANOS DA AMAZÔNIA (CIDHA)

A Clínica de Direitos Humanos da Amazônia é um projeto de pesquisa e extensão vinculado ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Pará que se dedica a pesquisar e debater os problemas da Amazônia brasileira. Atualmente possui duas linhas específicas de ação que operam de forma interligada²⁹: a) Agroambiental, que se dedica a pesquisar e fomentar políticas públicas relacionadas com ordenamento territorial, gestão e manejo agroflorestal, regularização fundiária (pequena, média e grande propriedade), reconhecimento de territórios quilombolas e populações tradicionais, demarcação das terras indígenas e criação de unidades de conservação. Além de se debruçar sobre a utilização de mão-de-obra escrava no Estado do Pará; b) Internacional, atuando na capacitação de discentes para acionar, juntamente com organizações não governamentais e movimentos sociais, os Sistemas Internacionais de Proteção, em casos exemplares de violações de direitos humanos.

Portanto, por estar inserida no contexto da Amazônia, a Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA-UFGA), teve a preocupação de consolidar as informações, verificando o que foi incorporado no patrimônio público da União e dos Estados, através das arrecadações, desapropriações, compras, e o que foi destinado para Terras Indígenas, Territórios Quilombolas, Unidades de Conservação e Assentamentos. O trabalho de levantamento envolveu estudantes bolsistas e voluntários da Faculdade de Direito e pós-graduandos do curso do Direito da UFGA. Uma parte destes dados encontram-se disponíveis no site da CIDHA³⁰. Neste artigo trazemos os dados relativos às Terras Indígenas, Territórios Quilombolas, Unidades de Conservação e Assentamentos da Amazônia Legal e Desapropriações referentes ao Estado do Pará.

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

O levantamento de informações sobre as Unidades de Conservação e compreendeu todos os Estados que fazem parte da Amazônia Legal (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Maranhão), nas três esferas de poder (Federal, Estadual e Municipal).

As fontes de pesquisa foram os *sites* dos diários oficiais da União, estaduais e municipais, Interface Integrada para Internet de Ferramentas de Geoprocessamento

29 Informações disponíveis em: www.cidh.ufpa.br.

30 www.cidh.ufpa.br.

(i3Geo), Instituto Socioambiental (ISA), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). As informações levantadas abarcaram dados sobre os municípios onde se localizam as UCs, a área da UCs, número e data do Diploma Legal de criação e a sua respectiva publicação, número e data do diploma legal de alteração, nos casos pertinentes, bem como a data de publicação e o órgão gestor da UC, o que nos permitiu consolidar uma lista com o número total de UCs em cada esfera administrativa: 208 UC federais, 197 UC estaduais e 51 UC municipais existentes na Amazônia Legal.

Além da consulta aos sites acima mencionados, a CIDHA fez o levantamento de todos os diplomas legais de criação e de alteração das Unidades de Conservação federais, estaduais e municipais da Amazônia Legal. Os documentos localizados permitiram estabelecer o tamanho atual das áreas das unidades de conservação em hectares (Tabela 1), a quantidade de diplomas legais disponíveis

A principal incongruência observada diz respeito ao total das áreas em hectares das UCs disponibilizado pelos diferentes sites e pelo próprio diploma legal de criação, como é possível observar na tabela abaixo:

Tabela 1
Área total as Unidades de Conservação da Amazônia Legal

Origem dos dados	CIDHA (Área Atual* (ha))	Área Site ISA (ha)	Área Site MMA (ha)	Área Site ICMBio (ha)
Esfera da UC				
Federal	88.440.969,9977	65.264.077,4520	62.673.409,0000	71.135.440,4590
Estadual	60.865.413,1587	62.310.823,5800	60.597.851,9600	Não disponibiliza informações sobre UC Estaduais
Municipal	1.883.279,8468	Não disponibiliza informações sobre UC Municipais	1.708.896,0000	Não disponibiliza informações sobre UC Municipais

(*) A área atual corresponde a área informada no diploma legal de criação ou de alteração.

Fonte: Tabela sistematizada pelos autores a partir dos dados disponibilizados pelos sites do ISA, MMA, ICMBio, Secretarias Estaduais e Municipais de Meio Ambiente e Diários Oficiais da União, Estados e Municípios.

É importante destacar que o i3Geo, plataforma *on line* que consta no site do Incra³¹ que nos permite obter informações sobre as Unidades de Conservação no território nacional, além de Terras Indígenas, Territórios Quilombolas apresentou alguns pontos problemáticos. O primeiro é que a plataforma não disponibiliza informações de todas as Unidades de Conservação, pois, ao fazer um breve levantamento no site do

31 <http://acervofundiario.incra.gov.br/i3geo/interface/incra.htm>. Acesso em: 01 jun. 2017.

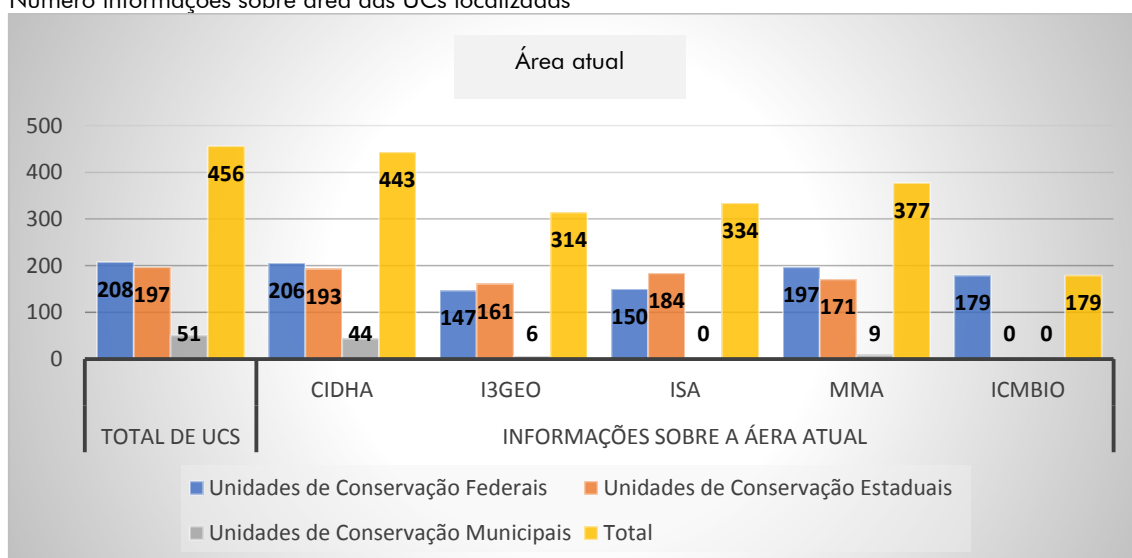
MMA, verificamos que a listagem apresentada traz mais UC de conservação que a listagem do i3Geo.

Além disso, no momento do levantamento destas informações, o site não disponibilizava a área em hectares das UC, limitando-se apenas em informar se o polígono informado estava: a) correto, ou seja, se corresponde ao memorial descritivo do ato legal de criação, sem considerar os atos legais de alteração; b) aproximado, neste caso, informa que o polígono apresenta uma estimativa dos limites da unidades; e, c) esquemático, que quer dizer que o polígono é uma representação esquemática da dimensão da unidade. Vale destacar ainda que a nova configuração não permite a comparação por estados, dificultando mais ainda a análise destas informações.

No gráfico abaixo é possível notar que a diferença em hectares entre as UCs identificada na tabela acima se deve ao fato de que tais informações não estão disponíveis em sua integralidade nas fontes utilizadas para a realização desta pesquisa. Uma vez que, enquanto foram identificadas 209 UCs Federais, foram localizados 206 diplomas legais com informações sobre as áreas das respectivas unidades; o I3Geo informações sobre 147 UC; no site do ISA foram identificadas 150 UC; 197 no site do MMA e 179 no site do ICMBio. A divergência também é observada nas informações das UC estaduais e municipais, como é possível observar na figura abaixo. Em outras palavras, nenhuma das fontes pesquisadas apresenta informações correspondentes ao total de Unidade de Conservação existente no Brasil, seja na esfera federal ou nas esferas estadual e municipal.

Note-se, entretanto, que, embora o número de Unidades de Conservação informado pelo ICMBio seja inferior ao número identificado no site do MMA, de acordo com a tabela acima, a área apresentada pelo MMA é inferior à área informada pelo ICMBio, isso se deve, ao fato de que muitas informações se encontram desatualizadas, havendo a divergência de informações apresentadas pelos dois órgãos federais.

Figura 1
Número informações sobre área das UCs localizadas

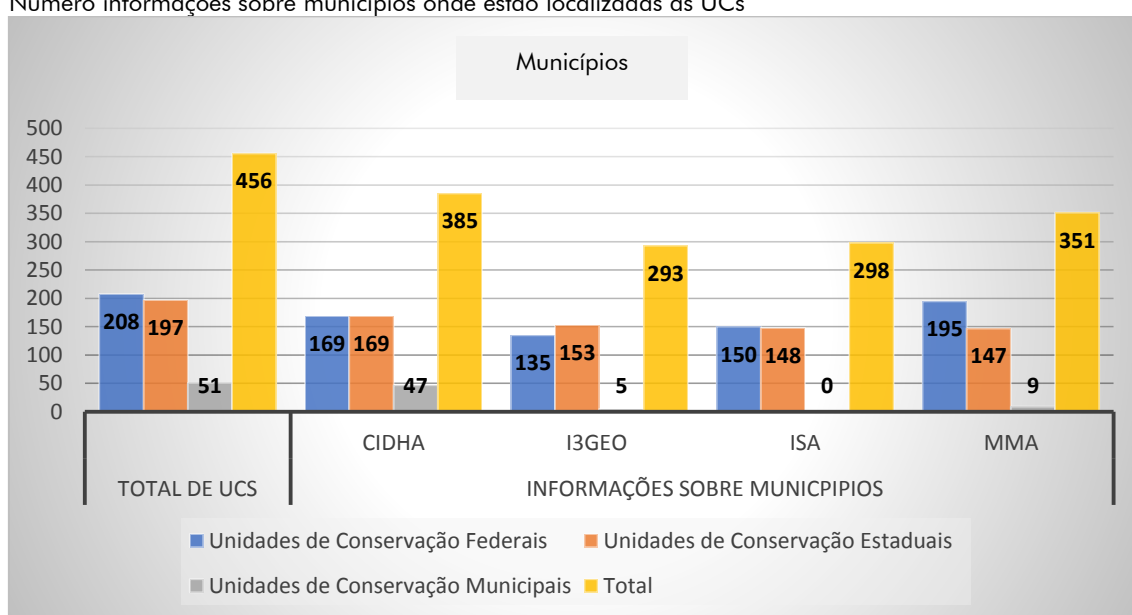


Fonte: Tabela sistematizada pelos autores a partir dos dados disponibilizados pelos sites do ISA, MMA, ICMBio, Secretarias Estaduais e Municipais de Meio Ambiente e Diários Oficiais da União, Estados e Municípios.

A divergência dos números apurados pela Clínica no Diário Oficial das Unidades que tiveram áreas alteradas com as apresentadas pelo site do ICMBio é um dado preocupante, pois existe uma diferença de 17.305.529,5387 hectares (o que consta no site do ICMBio representa só 80,43% do levantamento da CIDHA). Uma diferença ainda maior comparando os dados da CIDHA com os do Ministério do Meio Ambiente: 25.767.560,9977 ha (70,86%).

No que tange a informações a respeito dos municípios onde estão localizados as Unidades de Conservação federais, estaduais e municipais, notamos que em muitos casos não há correspondência entre as informações disponibilizadas pelas diferentes fontes que foram consultadas, situação que dificulta saber a exata localização das UCs, conforme é possível observar na figura abaixo:

Figura 2
Número informações sobre municípios onde estão localizadas as UCs

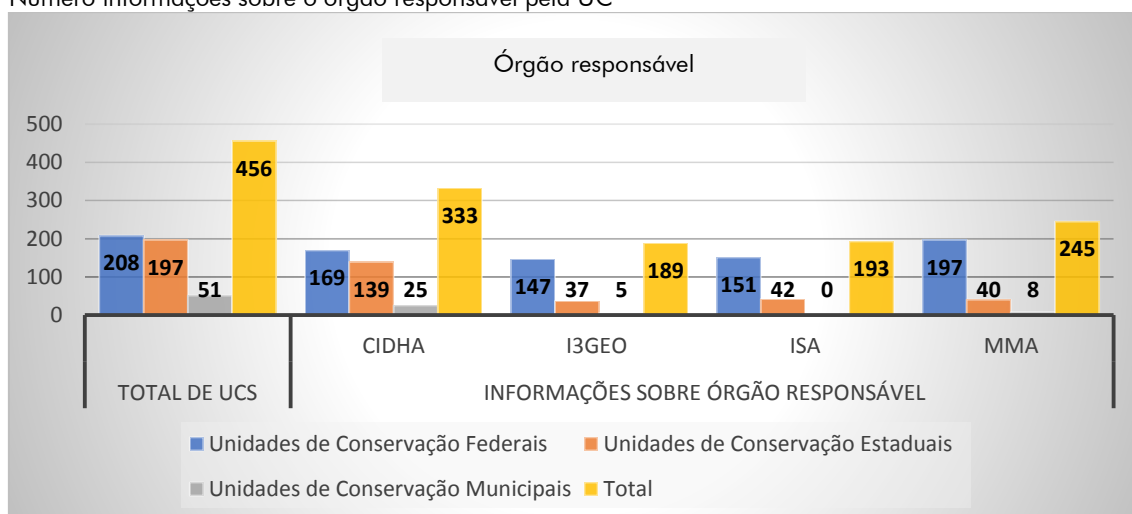


Fonte: Tabela sistematizada pelos autores a partir dos dados disponibilizados pelos sites do ISA, MMA, ICMBio, Secretarias Estaduais e Municipais de Meio Ambiente e Diários Oficiais da União, Estados e Municípios.

Além disso, o I3GEO permite baixar uma listagem com as informações das UC, mas não consta nesta listagem em quais municípios as unidades estão localizadas, apenas informa a Unidade Federativa, fazendo com que fossemos obrigados a fazer essa busca manualmente no mapa disponibilizado no site.

A CIDHA também se preocupou em sistematizar as informações relacionadas ao órgão responsável pela gestão das UCs, bem como ter acesso aos diplomas legais de criação e de alteração. As três figuras abaixo sistematizam este levantamento.

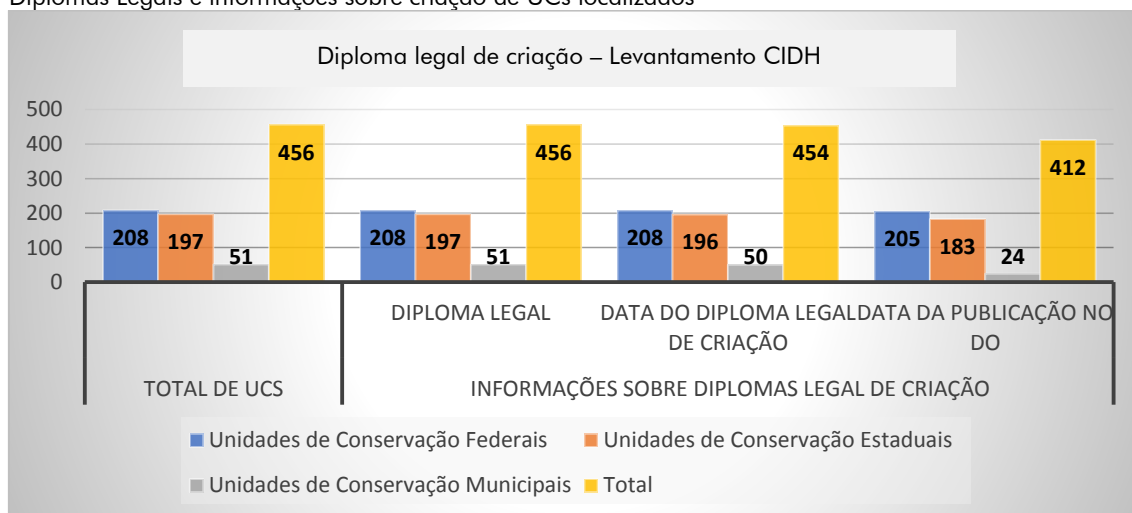
Figura 3
Número informações sobre o órgão responsável pela UC



Fonte: Tabela sistematizada pelos autores a partir dos dados disponibilizados pelos sites do ISA, MMA, ICMBio, Secretarias Estaduais e Municipais de Meio Ambiente e Diários Oficiais da União, Estados e Municípios.

No caso dos diplomas legais, tanto de criação quanto de alteração, observamos que existe dificuldade em obter os tais arquivos relacionados às UCs de todas as esferas, entretanto, a maior dificuldade está na esfera municipal, tendo em vista que muitos municípios não possuem sistema *on line* de publicação de seus respectivos Diários Oficiais, da mesma forma as Secretarias de Meio Ambiente municipais. Por outro lado, tivemos acesso a quase integralidade dos diplomas legais das UCs de nível federal, como é possível observar nas duas figuras abaixo:

Figura 4
Diplomas Legais e informações sobre criação de UCs localizados

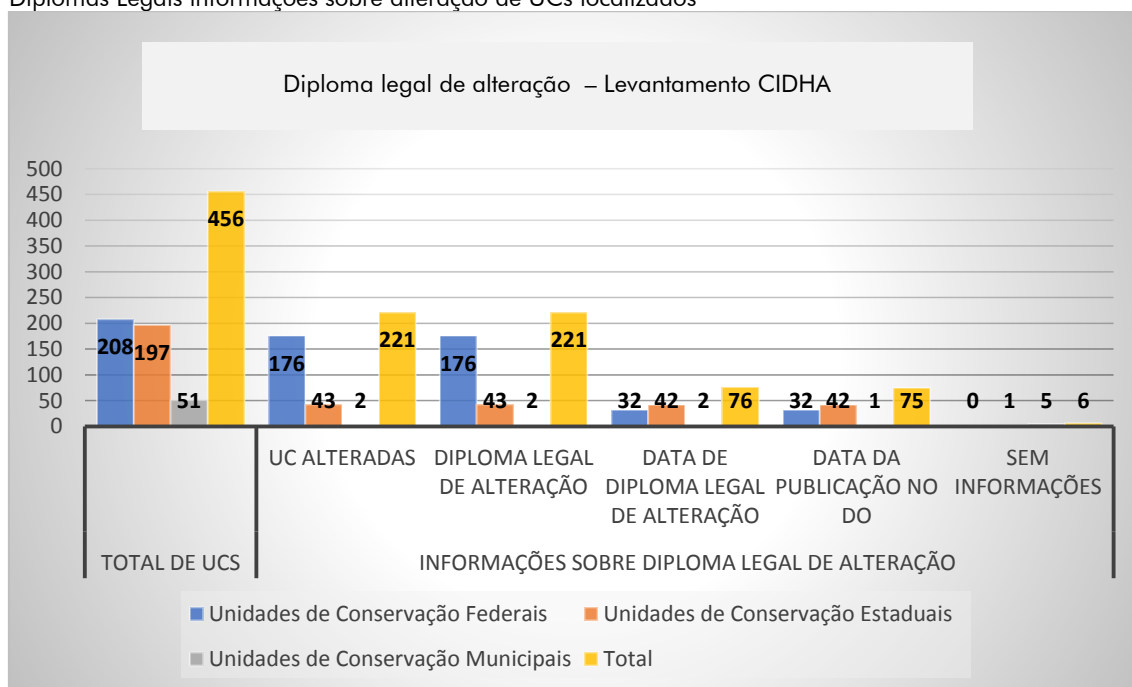


Fonte: Tabela sistematizada pelos autores a partir dos dados disponibilizados pelos sites do ISA, MMA, ICMBio, Secretarias Estaduais e Municipais de Meio Ambiente e Diários Oficiais da União, Estados e Municípios.

A mesma situação se repetiu em relação aos diplomas legais de alteração. Neste caso, entretanto, observamos que, nas UCs que sofreram alteração, houve dificuldade

em ter acesso a estas informações em todas as esferas, situação que pode ser confirmada na figura abaixo.

Figura 5
Diplomas Legais informações sobre alteração de UCs localizados



Fonte: Tabela sistematizada pelos autores a partir dos dados disponibilizados pelos sites do ISA, MMA, ICMBio, Secretarias Estaduais e Municipais de Meio Ambiente e Diários Oficiais da União, Estados e Municípios.

O levantamento realizado demonstrou que existem muitas informações às quais não temos acesso de forma integral e facilitada. Informações relacionadas aos diplomas legais de criação e de alteração são importantes, pois nos permitem identificar a área das UCs, bem como o município onde elas estão localizadas. A partir disso temos condições de estimar a quantidade de terras disponíveis na Amazônia. Ademais, percebemos ainda a necessidade de atualização destas informações nos sites oficiais dos governos municipais, federais e estaduais, principalmente nos casos de alteração dos limites das Unidades de Conservação.

TERRAS INDÍGENAS

Os dados referentes às Terras Indígenas também compreenderam todos os estados da Amazônia Legal.

Inicialmente, observou-se uma dificuldade de localização de dados, principalmente no que se refere aos documentos do processo demarcatório, como por exemplo os Despachos da Funai, e as Portarias do Ministério da Justiça. Deste modo, os dados obtidos e apresentados neste trabalho são referentes aos Decretos Homologatórios e aos dados das seguintes plataformas online: Funai, Instituto Socioambiental (ISA) e do Acervo Fundiário do Incra – i3Geo.

Após a comparação da listagem das terras indígenas disponibilizadas nas diferentes plataformas de pesquisa utilizadas como fonte para este trabalho, foram

consolidadas a existência de 179 Terras Indígenas, entre homologadas e em processo de homologação.

Igualmente ao que foi destacado no subitem que trata das Unidades de Conservação, como é possível observar na tabela abaixo, há divergências de informações acerca da quantidade em hectares das áreas destinadas aos povos indígenas, o número de TIs disponibilizadas nas quatro bases de dados consultados não apresenta a mesma quantidade Terras Indígenas, além disso há situações nas quais é possível notar divergência no tamanho de cada TI. Esta inconsistência também é agravada pelo fato de não termos acesso a todos os documentos que fazem parte do processo demarcatório.

Tabela 2
Informações sobre área em hectares das Terras Indígenas na Amazônia Legal

Origem dos dados	Área homologada de acordo com o decreto	Área do Site da Funai	Área do Site do ISA (oficial)	Área I3Geo
Área (ha)	52.052.269,8779	60.463.148,5282	50.635.991,8759	53.476.111,2349

Fonte: Dados sistematizados pelos autores a partir dos decretos de homologação disponibilizados pelos sites da Funai, ISA, I3Geo e pesquisados no Diário Oficial da União.

TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

A coleta de dados relacionados aos territórios quilombolas abrangeu toda a Amazônia Legal. Os dados aqui apresentados contam com informações tanto do Incra, como da FCP, mas também dos órgãos estaduais que atuam na regularização fundiária dessas comunidades. A consolidação destas informações revelou que atualmente há 665.410,4485 hectares destinados a comunidades quilombolas que já foram titulados, contabilizando 102 comunidades. Na Amazônia foram reconhecidas certificadas pela Fundação Cultural Palmares (FCP) 867 comunidades reconhecidas³². Os estados do Maranhão e Pará são os estados da Amazônia Legal onde há maior concentração de comunidades quilombolas. Destaca-se, entretanto, que só em 9,63% dos processos em tramitação foi publicado o Relatório Técnico de Identificação e delimitação que é o primeiro passo para o reconhecimento de domínio destes territórios. O número de comunidades que conseguiram a declaração do presidente do Incra é ainda mais insignificante: 6,24%.

Tabela 3
Informações sobre Territórios Quilombolas na Amazônia Legal cujos processos tramitam no Incra

Estado/Etapa	Certificado FCP	Processos	RTID	Portaria Presidente Incra	Decreto de desapropriação	% RTID x Processos	% Portarias x processos
Pará	200	66	16	10	9	24,24	15,15
Maranhão	500	346	16	13	10	4,62	3,76
Mato Grosso	70	73	3	2	2	62,00	2,74
Amazonas	9	4	1	2	-	4,11	50,00
Rondônia	9	6	4	2	1	66,67	33,33
Amapá	42	33	6	4	3	18,18	12,12
Tocantins	37	33	6	2	2	18,18	6,06
Total	867	561	54	35	27	9,63	6,24

Fonte: Dados sistematizados pelos autores a partir do site do Incra e Diário Oficial da União.

32 Criada pela Lei Federal n. 7.668, de 22 de agosto de 1988.

A Tabela abaixo mostra o grande desafio dos quilombolas no difícil processo de reconhecimento dos seus direitos territoriais: a baixa quantidade de terras devidamente tituladas: só 13,18% das certificadas pela FCP.

Tabela 4

Informações sobre Titulações Federais e estaduais de Territórios Quilombolas na Amazônia Legal

UF	Certificado FCP	N. Títulos	N. Famílias	Área Titulada (ha)	% Títulos x FCP
PA	200	58	5.974	607.397,1226	28,00
MA	500	37	2.428	31.076,1509	7,40
AP	42	3	153	14.426,4173	4,76
RO	9	1	12	5.627,3058	11,11
TOT	751	99	8.545	424.397,8193	13,18

Fonte: Dados sistematizados pelos autores a partir do site do Incra e Diário Oficial da União.

Só a consolidação e divulgação das informações relativas aos processos em tramitação permite fornecer instrumentos de elaboração das políticas públicas que possam superar o atual quadro de desrespeito aos direitos territoriais destas comunidades.

DESAPROPRIAÇÕES

Acerca das desapropriações, a Clínica de Direitos Humanos da Amazônia estabeleceu uma cooperação informal com o Incra-Belém (SR – 01), para auxiliar no levantamento das informações das áreas desapropriadas no Pará no Âmbito da competência desta Superintendência.

Este trabalho consistiu no levantamento dos Autos de Imissão de Posse para que, de posse deste documento, fosse possível identificar o número antigo do processo judicial de desapropriação e, caso fosse possível, localizar o referido processo da base de dados *on line* da Justiça Federal para então identificar qual a fase processual em que se encontra (sentença transitada em julgado, fase recursal, arquivamento), bem como se houve cumprimento do mandado de imissão definitiva de posse.

Este procedimento é importante, pois a partir do momento em que o processo deixa de ser administrativo e entra na esfera judicial o acompanhamento processual é realizado pela Advocacia da União.

Ao todo, foram localizados 61 processos de desapropriação de área para criação de Projetos de Assentamentos no Estado do Pará.

Tabela 5

Processos de desapropriação de área para criação de Projetos de Assentamentos no Pará

Processos Incra	Total	Porcentagem
Processos localizados durante a pesquisa no Incra sem informação judicial (novo número de processo)	12	20
Processos localizados durante a pesquisa no Incra com informação judicial (novo número de processo)	22	44
Processos não localizados durante a pesquisa no Incra	27	36
Total	61	100

Fonte: Tabela sistematizada a partir das informações disponibilizadas pelo Incra/SR-01.

Destes 61 processos, 12 processos administrativos foram acessados fisicamente na sede da SR-01, em Belém, mas não constavam informações acerca das imissões de posse, portanto, não foi possível localizar o processo judicial e saber a atual situação jurídica dos Projetos de Assentamento originados nestes procedimentos administrativos. 27 processos referentes ao Projetos de Assentamento não foram localizados na sede do Incra, portanto, não foi possível identificar se havia Autos de Imissão de Posse e, conseqüentemente, os números dos respectivos processos judiciais. Por outro lado, 22 processos foram consultados no Incra e foi possível obter informações acerca dos números dos processos judiciais.

A informação relativa à imissão definitiva na posse e seu registro no Cartório de Registros de Imóveis competente é de fundamental importância pois só depois desta incorporação definitiva é possível alienar as terras para os assentados por meio de títulos definitivos.

ARRECADAÇÕES

Em relação as áreas arrecadadas o trabalho se limitou ao levantamento de informações referentes ao Estado do Pará, mas objetiva-se estender esse levantamento para todos os Estados da Amazônia Legal, verificando não as arrecadações federais, mas também as realizadas pelos diferentes estados. Esta segunda parte do trabalho só será possível na medida que os contatos realizados com estes órgãos tiverem sucesso. Infelizmente nenhum órgão estadual disponibiliza estas informações em seus sites.

Passados mais de cinco anos desde a entrada em vigor da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011³³, a obrigação de garantir o acesso às informações ai da não está garantido apesar da expressa determinação legal:

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).

Muitos passos terão que ser dados para que se concretize a transparência preconizada na Carta de Palmas: "6. Promover a transparência e o acesso a informação para que a população possa fazer o devido acompanhamento das políticas fundiárias".

Pesquisa realizadas pela CIDHA no Diário Oficial da União, no I3Geo e em ofícios recebidos do Incra e Serfal, permitiram identificar o nome de 359 glebas localizadas no Estado do Pará arrecadadas pela União. Entretanto tivemos acesso apenas a 160 portarias. As sucessivas solicitações dirigidas reiteradas vezes ao Incra, seja a presidência do órgão, que as Superintendências Regionais, para se poder complementar as informações não tiveram o êxito previsto.

33 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 n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

Tabela 6
Número de Glebas localizadas no Pará e arrecadadas pela União

SR	Geral	Com Portaria	Sem Portaria	% Portarias analisadas	% Portarias não encontradas
1	43	36	7	83,72	16,28
27	169	91	78	53,85	46,15
30	65	21	44	32,31	67,69
ALT	31	12	19	38,71	61,29
Incra	309	160	149	51,78	48,22
Estado	28				
Serfal	23				
Total	359				

Fonte: Relatórios do Incra e pesquisas no Diário Oficial da União.

Um dado preocupante é que nas informações apresentadas pelo site do Incra (I3Geo), os dados relativos as glebas arrecadadas em alguns casos apresentam o tamanho da área objeto da discriminatória, em outros a área arrecadada, e outros ainda a área georreferenciadas. Sem que sejam explicitadas estas diferenças os executores das políticas pública de regularização fundiária terão dificuldade de planejar suas atividades. Por isso a CIDHA ofereceu à Serfal auxílio para inserir as informações coletadas no sistema elaborado por este órgão: o SisGleba.

ASSENTAMENTOS

No âmbito da CIDHA/UFPA também foram realizadas pesquisas acerca dos assentamentos e suas diversas modalidades na Amazônia Legal. Foram identificados 3.678 assentamentos, totalizando uma área de 69.268.245,9606.

Tabela 7
Assentamento na Amazônia Legal

Modalidades	Quantidade	Área (Ha)	Área média (Ha)
Projeto de Assentamento	2.436	23.127.522,52	61,75
Reserva Extrativista	60	13.337.347,25	313,99
Projeto de Assentamento Agroextrativista	410	9.839.318,64	97,82
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	15	9.620.138,55	1.211,76
Floresta Nacional	12	5.637.102,87	2.043,17
Projeto Integrado de Colonização	11	5.501.067,44	755,64
Projeto de Desenvolvimento Sustentável	109	3.148.970,28	134,92
Projeto Estadual	332	2.218.348,26	53,47
Floresta Estadual	7	1.984.652,57	1.297,16
Projeto de Assentamento Dirigido	8	1.614.692,45	134,33
Projeto de Assentamento Conjunto	16	528.940,06	93,50
Projeto de Assentamento Florestal	7	312.032,50	253,69
Projeto de Assentamento Rápido	3	274.843,76	418,33
Gleba	5	263.771,52	98,24
Projeto de Assentamento Casulo	71	15.838,12	4,39
Projeto Reassentamento de Barragem	16	15.625,70	44,52
Projeto de Assentamento Municipal	1	8.340,00	73,81
Polo Agroflorestal	4	685,6518	10,39
Total	3.523	77.449.238,14	123,26

Fonte: Site do Incra: <http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>, Acesso em: 5 jun. 2017 e Diário Oficial da União. Dados sistematizados pelos autores.

Destaca-se como, no âmbito da União, os Projetos de Assentamento Federais (os assim chamados PA) detêm não só o maior número, mas também ocupam a maior área, apesar de ter uma área média por família inferior a 62ha. Já os Projetos de Assentamentos Agroextrativistas, que são os segundos em área total, têm uma área média que se aproxima de cem ha. Os Projetos de Assentamento Casulo, criados em conjunto com as Prefeituras Municipais nas áreas periurbanas, são os que tem uma área média menor que cinco ha. Entre as Unidades de Conservação, cujos moradores são reconhecidos como beneficiários da Reforma Agrária, se percebe a importância das Florestas Nacionais (Flona), das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável. No que diz respeito às Flonas, é apresentada uma área média por família superior a dois mil ha. Um lugar de destaque merece, também, os Projetos e as Florestas Estaduais que são reconhecidos pelo Incra.

Quando se somam as informações relativas as Reservas Extrativistas; os Projetos de Assentamentos Agroextrativista; as Reservas de Desenvolvimento Sustentável; as Florestas Nacionais e as Floresta Estaduais, chega-se a cerca de quarenta milhões e meio de hectares, isto é, mais de 52% da área total.

Verificando-se a planilha acima se percebe que continuam a serem incluídos os Projetos Integrados de Colonização que detêm uma área 5 milhões e meio de hectares. É necessário verificar, porém, se atualmente, estas glebas estão sobrepostas a dezenas de projetos de assentamentos resultando em duplicidade de áreas calculadas no total.

Os dados³⁴ coletados dizem respeito, além das modalidades, à origem das terras destinadas aos assentamentos. Como é possível observar, a maioria dos assentamentos não provém da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, mas do reconhecimento dos moradores das unidades de conservação federais ou estaduais.

Tabela 8
Modalidades de incorporação

Modalidade	Quantidade	Hectares	% área
Reconhecimento	521	33.118.704,32	42,76
Arrecadação e Discriminação	789	26.965.840,92	34,82
Desapropriação	1.615	12.326.547,71	15,92
Em Obtenção – T. Coop. Tec. SPU	319	3.250.951,62	4,20
Compra e Venda	107	749.989,95	0,97
Transferência	99	453.087,31	0,59
Doação	28	292.721,17	0,38
Reversão de Domínio	28	95.750,77	0,12
Outros (*)	17	195.644,37	0,25
Total	3.523	77.449.238,14	100,00

Outros (*): Adjudicação, Cessão, Confisco, Dação, Desafetação, Incorporação.

Fonte: Site do Incra: <http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>, Acesso em: 5 jun. 2017 e Diário Oficial da União. Dados sistematizados pelos autores.

Trata-se da inclusão destas famílias nos benefícios previstos pelo Plano Nacional de Reforma Agrária e não da promoção da reforma agrária nos moldes previstos no Art. 1º, § 1º da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra): “Considera-se

34 Os dados utilizados estão atualizados até 31 de maio de 2017.

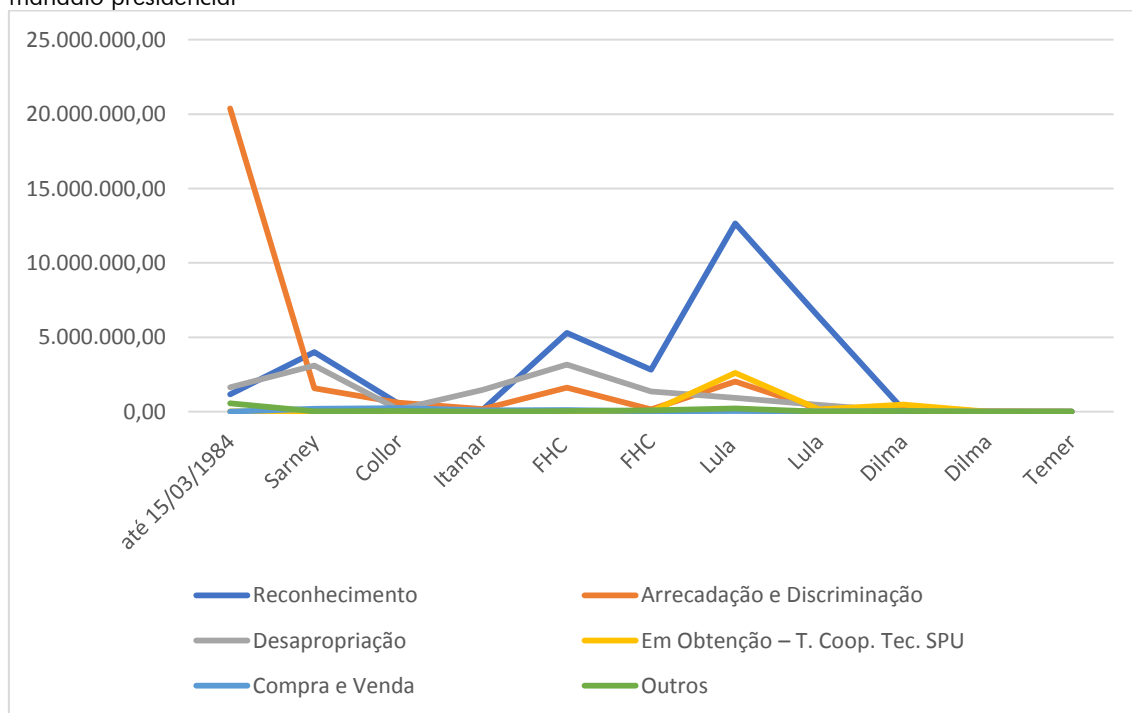
Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

No caso dos projetos de Assentamento Agroextrativistas é reconhecido o direito territorial de populações tradicionais, portanto uma forma de regularização fundiária e não reforma agrária.

Os dados acima mostram a importância, a nível de hectares, do reconhecimento de áreas (unidades de conservação e projetos estaduais) com cerca de 43% do total da área destinada. As arrecadações de áreas é a segunda modalidade de obtenção. No gráfico abaixo se mostra como parte considerável dos assentamentos se localiza em glebas incorporadas no patrimônio público durante o regime militar. As áreas desapropriadas, apesar de serem cerca de 46% do número de processos, representam menos de 16% da área.

A política de reconhecimento de moradores de assentamentos estaduais ou de quem está em Unidades de Conservação iniciou ainda na década de oitenta, mas acelerou-se de maneira espacial nos governos Fernando Henrique Cardoso e no primeiro Governo Lula como mostra a Figura 6.

Figura 6
 Datas de inclusão dos imóveis no patrimônio público das diferentes modalidades de incorporação por mandato presidencial



Outros (*): Adjudicação, Cessão, Confisco, Dação, Desafetação, Incorporação, Reversão de Domínio, Doação e Transferência.

Fonte: Site do Incra: <http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>. Acesso em: 5 jun. 2017 e Diário Oficial da União. Dados sistematizados pelos autores.

Na planilha do Incra relativa aos assentamentos constam dezenas de PAs cuja arrecadação teria sido realizada na mesma data da criação dos mesmos, em outros a data está errada, como, por exemplo, na referência ao PA Renascer, localizado Gleba

Engenho, criado pela Portaria Incra SR 30 n. 36, de 16 de dezembro de 2005: enquanto na planilha aparece a data de primeiro de janeiro de 1900, a arrecadação da gleba aconteceu por meio da Portaria Incra/N. 382, de 1º de dezembro de 1983.

Todas as modalidades de aquisição foram desaceleradas no governo Dilma Roussef e nenhuma incorporação aconteceu no governo Michel Temer.

SISGLEBA

No decorrer do segundo semestre de 2016 a CIDHA participou da inserção de dados relativos às glebas do Estado do Pará na plataforma digital SisGleba, a qual visava a padronização em uma única plataforma das informações referentes aos dados registrais das glebas, fazendo assim com que houvesse uma conformidade de dados. Foi feito o upload de mais de 480 documentos entre portarias de arrecadação e matrículas imobiliárias.

Como a experiência era apenas preliminar, já que a plataforma ainda estava em fase de teste, a CIDHA identificou várias falhas no sistema que por vezes não conseguia abarcar a complexidade da realidade da Amazônia. Um caso ilustra isso: imóveis que foram arrecadados nas décadas de setenta e oitenta num determinado município que hoje encontram-se em outros que foram desmembrados do original. Observa-se que no final da década de setenta o estado do Pará tinha 89 municípios e hoje tem 144. O mesmo aconteceu com os vários Cartórios de Registros de Imóveis criados nas últimas décadas. Esta informação é de fundamental importância quando se leva em consideração que enquanto no tempo da arrecadação (década de setenta oitenta) o registro poderia ser feito num único CRI, desde o advento da Lei n. 10.267, de 28 de agosto de 2001, que alterou o artigo 169 da Lei de Registro Público (Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973), o registro deve ser realizado em todos os Cartórios onde se localiza o imóvel:

Art. 169.....

II – os registros relativos a imóveis situados em comarcas ou circunscrições limítrofes, que **serão feitos em todas elas**, devendo os Registros de Imóveis fazer constar dos registros tal ocorrência (grifo nosso).

Outro dado importante é que nos últimos anos o Incra inicialmente e o Terra Legal atualmente, georreferenciaram centenas de glebas cujo memorial descritivo precisa ser averbado em suas respectivas matrículas. A falta de informações sistematizadas relativas as mesmas criam dificuldade. Dificuldades estas que são agravadas pela necessidade de atender ao disposto no artigo do Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro do Estado do Pará:

Art. 977. A averbação do georreferenciamento provocará, em ato contínuo, a abertura de uma nova matrícula, que contará, além dos requisitos do art. 248, § 1,II da Lei dos Registros Públicos, o número da certificação expedida pelo Incra.

Parágrafo Único. Com a averbação do georreferenciamento, será encerrada a matrícula anterior no Ofício de Registros de Imóveis competente.

Diante disso, foram sugeridas diversas alterações aos responsáveis do programa, e eles informaram que melhorias seriam feitas e a plataforma seria adequada

à realidade amazônica. Por hora, a CIDHA aguarda resposta sobre o aperfeiçoamento do programa para dar continuidade na inserção de dados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia de que a Amazônia é um grande vazio demográfico que povoou o imaginário brasileiro e serviu de justificativa para as mais diversas políticas de ocupação do solo da região, associado ao caos deixado pelas controversas legislações coloniais, imperiais e, atualmente da União e das normas estaduais, continua a produzir seus efeitos negativos para aqueles que vivem nesta parte do país. Acrescenta-se ainda a diversidade social e cultural existente que se personifica nos grupos indígenas, quilombolas e nas comunidades tradicionais.

Diante deste cenário, nos últimos anos promoveu o Estado uma série de políticas de reconhecimento do direito ao território destes grupos. Entretanto, não resolveu o problema da dominialidade das terras em disputa na Amazônia. O que se tem hoje são informações fragmentadas acerca das incorporações e destinações de terras públicas, situação que torna cada vez mais difícil a resolução dos problemas fundiários na Amazônia.

A análise das informações levantadas pela CIDHA demonstra uma situação de desconhecimento por parte dos órgãos fundiários e ambientais acerca da disponibilidade de terras na Amazônia. Foram observadas diversas incongruências, o que reitera a necessidade de padronização, integração e compartilhamento das informações fundiárias.

A Clínica trabalhou as informações disponíveis reunindo, portanto, os diferentes instrumentos de incorporação (decretos e portarias e resoluções) e de destinação (decretos, instruções normativas, e portarias e resoluções), demonstrando que é possível e necessário melhorar o acesso público a estas informações.

É de fundamental importância promover o diálogo entre os órgãos federais e estaduais, por meio de compartilhamento de informações, o que poderia ocorrer com a construção de um único sistema que fosse capaz de armazenar informações fundiárias, registrais e ambientais. Essas medidas possibilitariam que não apenas o Estado tivesse pleno conhecimento sobre as terras na Amazônia, bem como a sociedade civil participar ativamente do debate relativo à regularização fundiária como preconiza a Carta de Palmas: “7. Incentivar a participação social como elemento de fortalecimento da Governança Fundiária, na definição, execução e avaliação das políticas fundiárias”.

A sistematização das informações e sua socialização são o primeiro passo para garantir a gestão democrática das terras públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACRE. SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE. *Áreas naturais protegidas*. Disponível em: <http://www.sema.ac.gov.br/>. Acesso em: 04 jun. 2017.

AMAZONAS. Imprensa Oficial do Estado. Disponível em: <http://portal.impresnacional.gov.br/>. Acesso em: 04 jun. 2017.

BENATTI, José Heder. Propriedade comum na Amazônia: acesso e uso de recursos naturais pelas populações tradicionais. In: SAUER, Sérgio; ALMEIDA, Wellington (Org.). *Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas*. Brasília: Universidade de Brasília, 2011. p. 93-113.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Decreto n. 1.775, de 08 de janeiro de 1996. *Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1775. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Decreto n. 433, de 24 de janeiro de 1992. *Dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda*. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0433.htm. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Decreto n. 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*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Decreto n. 5.051, de 19 de abril de 2004. *Promulga a Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-%202006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. *Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Decreto n. 8.955, de 11 de janeiro de 2017. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D8955.htm. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei n. 1.164, de 1º de abril de 1971. *Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1164.htm. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.375, de 24 de novembro de 1987. *Revoga o Decreto-lei n. 1.164, de 1º de abril de 1971, dispõe sobre terras públicas, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2375.htm#art11. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Lei n. 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: 04 jun. 2017.

BRASIL. Lei n. 5.371, de 5 de dezembro de 1967. *Autoriza a instituição da “Fundação Nacional do Índio” e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5371.htm. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973. *Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências*.

BRASIL. Lei n. 6.383, de 7 de dezembro de 1976. *Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6383.htm. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Lei n. 7.668, de 22 agosto de 1988. *Autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares – FCP e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7668.htm. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho 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 e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Lei n. 10.267, de 28 de agosto de 2001. *Altera dispositivos das Leis n. 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, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10267.htm. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Lei n. 11.516, de 28 de agosto de 2007. *Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes; altera as Leis n. 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória n. 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11516.htm. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Lei n. 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 n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993. *Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural,*

por interesse social, para fins de reforma agrária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp76.htm. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Lei Complementar n. 124, de 3 de janeiro de 2007. *Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória n. 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar n. 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp124.htm. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Ministério de Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/consulta-gerar-relatorio-de-uc>. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Ministério de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos Mangabeira Unger Roberto. *Proposta de Medida Provisória, que cria a Agência Executiva de Regularização Fundiária da Amazônia – AERFA.* Brasília, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 557. Brasília, 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa n. 127, de 15 de maio de 2013. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/decisoes-normativas/dn_tcu_127_2013.pdf. Acesso em: 04 jun. 2017..

BRASIL. Fundação Nacional do Índio. *Índios no Brasil.* Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Proposta de Medida Provisória, que cria a Agência Executiva de Regularização Fundiária da Amazônia – AERFA.* Brasília, 2008.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. *Acervo fundiário.* Disponível em: <http://acervofundiario.incra.gov.br/i3geo>. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. Portaria/Incra/P/n. 268, de 23 de outubro de 1996. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/portarias/portarias-de-1996/portaria_incra_p268_231096.pdf. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. Portaria Incra n. 477, de 04 de novembro de 1999. *Trata da criação de Projeto de Desenvolvimento Sustentável.* Disponível em: <http://www.incra.gov.br/tree/info/file/2395>. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. Portaria Incra n. 1.141, de 19 de dezembro de 2003. Cria a modalidade de Projeto de Assentamento Florestal – PAF e dá outras providências. In: COLETÂNEA de legislação para o Licenciamento Ambiental: assentamentos de reforma agrária. Brasília: MMA, 2006. v. 2, p. 305. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/sqa_2.pdf. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. *Carta de Palmas*. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_23/Carta%20de%20Palmas%20OFICINAfinal.pdf. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Imprensa Nacional. Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <http://portal.impresanacional.gov.br/acervo-dou>. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Unidades de Conservação na Amazônia*. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/biomas-brasileiros/amazonia/unidades-de-conservacao-amazonia.html>. Acesso em: 04 jun. 2017.

BRITO, Brenda. Regularização fundiária no Pará: afinal qual é o problema? BRITO, Brenda; CARDOSO JR., Dario (Org.). Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – IMAZON, 2015.

CASTRO, Edna. *Políticas de Estado e atores sociais na Amazônia Contemporânea*. Amazônia: região universal e teatro do mundo. São Paulo: Editora Globo, 2010. p. 105-122.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. *Ordenamento territorial e planejamento municipal: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII da constituição de 1988 pelo município de Parauapebas, Pará*. 2014. 624f. Tese (Doutorado)–Universidade Paris 13, Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2014.

HOLSTON, James. *Restringindo o acesso à propriedade fundiária*. Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p. 155-196.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Unidades de conservação no Brasil*. Disponível em: <http://uc.socioambiental.org/uc/pesquisa/uf/am>. Acesso em: 04 jun. 2017.

LEXML Rede de Informação Legislativa e Jurídica. Disponível em: <http://www.lexml.gov.br/>. Acesso em: 04 jun. 2017.

LEROY, Jean Pierre. Amazônia: território de capital e território de povos. In: ZHOURI, Andréia; LASCHEFSKI (Org.). *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte: UFMG, 2010. p. 92-113.

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

MARANHÃO. *Diário Oficial do Estado*. Disponível em: <http://www.diariooficial.ma.gov.br/public/index.jsf>. Acesso em: 04 jun. 2017.

MARÉS, Carlos Frederico. Função Social da Propriedade. In: SONDA, Claudia; TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (Org.). *Reforma agrária e meio ambiente*. 1. ed. Curitiba: ITCG, 2010. v. 1, p. 181-198.

MARIN, Rosa Elizabeth Acevedo. *Civilização do rio, civilização da estrada: transportes na ocupação da Amazônia no século XIX e XX*. Maio 2004. (Papers do NAEA, n. 170).

MATO GROSSO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. *Unidades de Conservação Estaduais*. Disponível em: http://www.sema.mt.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=155&Itemid=288. Acesso em: 04 jun. 2017.

MATO GROSSO. Superintendência da Imprensa Oficial do Estado. Disponível em: <https://www.iomat.mt.gov.br/>. Acesso em: 04 jun. 2017.

PARÁ. Lei n. 5.752, de 26 de julho de 1993 (Alterada pela Lei n. 7.026, de 30/07/07 e pela Lei n. 8.096, de 01/01/15). *Dispõe sobre a reorganização e cria cargos na Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente – Sectam e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2016/05/11/lei-no-5-752-de-26-de-julho-de-1993-alterada-pela-lei-no-7-026-de-300707-e-pela-lei-no-8-096-de-010115/>. Acesso em: 04 jun. 2017.

PARÁ. Lei Estadual n. 4.584, de 8 de outubro de 1975. *Cria o Instituto de Terras do Pará – Iterpa, extingue a Divisão de Terras da Secretaria de Agricultura, modifica o Decreto-Lei n. 57/69 e estabelece providências correlatas*.

PARÁ. Decreto Estadual n. 063, de 14 de março de 2007. *Aprova o Regulamento Geral do Instituto de Terras do Pará – Iterpa*.

PARÁ. Instituto de Terras do Pará. *Ordenamento Territorial e Regularização Fundiária no Pará*. Belém: Iterpa, 2008.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. *Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro do Estado do Pará*. Belém, 2015. Disponível em: <http://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=13679>. Acesso em: 04 jun. 2017.

PORTUGAL. Resolução n 76, de 17 de julho de 1822. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18337/collecao_leis_1822_parte3.pdf?sequence=3. Acesso em: 04 jun. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade. Disponível em: <http://semmas.manaus.am.gov.br/areas-protegidas/>. Acesso em: 04 jun. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <http://www.sinop.mt.gov.br/meioambiente/Parque-Florestal/>. Acesso em: 04 jun. 2017.

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: Fórum, 2015.

RONDÔNIA. Sistema de Consulta a legislação – Consulegis. Disponível em: <http://cotel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/livros/decnum.aspx>. Acesso em: 04 jun. 2017.

RORAIMA. *Diário Oficial do Estado*. Imprensa Oficial. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.rr.gov.br/calendario.php>. Acesso em: 04 jun. 2017.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim. *Inventário das Leis, Decretos e Regulamentos de Terras do Maranhão – 1950/1966*. Belém: Supercores, 1998.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim. Novos movimentos sociais e padrões jurídicos no processo de redefinição da Região Amazônica. In: SHIRAIISHI NETO, Joaquim et al. [Org.]. *Meio*

ambiente, território e práticas jurídicas: enredos em conflito. São Luís: EDUFMA, 2011. p. 23-52.

TOCANTINS. *Diário Oficial*. Disponível em: <http://diariooficial.to.gov.br/busca/>. Acesso em: 04 jun. 2017.

TOCANTINS. Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Disponível em: <http://semarh.to.gov.br/>. Acesso em: 04 jun. 2017.

TOCANTINS. Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. *Legislação estadual*. Disponível em: <http://www.al.to.gov.br/legislacaoEstadual>.

TRECCANI, Girolamo. *Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará*. Belém: UFPA, Iterpa, 2006.

TRECCANI, Girolamo. Pará, do caos fundiário à terra de Direitos. In: ITERPA. *Relatório de Gestão 2010 e Análise do Período 2007–2010*. Belém, 2010. p. 47-61.

TERRAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: DA AUSÊNCIA DE POLÍTICA À POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÕES

Débora Ungaretti ¹

Introdução

A política urbana tem como insumo necessário à sua execução a disponibilidade de terras, sem as quais não se concretiza territorialmente por meio da construção equipamentos sociais, bem como a abertura ou a execução de melhoramentos viários. No entanto, a disponibilidade de terras é apontada como importante gargalo para a implantação das políticas urbanas, motivo pelo qual os gastos com a desapropriação representam parte significativa dos recursos do Município. Por isso, surpreende a ausência de cadastro acessível e transparente que permita a devida gestão dessas áreas, o que reflete na opção quase imediata de se recorrer à desapropriação. Com efeito, não se pode dizer com exatidão o número de imóveis pertencentes ao Município de São Paulo, tampouco a metragem quadrada total de terrenos. Estima-se que há ao menos 40 mil imóveis municipais, sendo que não há informações sobre quais são as áreas já utilizadas.

Soma-se ao acervo arcaico, um regime jurídico que não incorporou todo o arcabouço legal da política urbana desde a reabertura democrática no tratamento dado às terras municipais. As análises casuísticas feitas para a regularização da destinação das terras municipais se distanciam dos procedimentos participativos e democráticos caros à política urbana, além de favorecer a manutenção de privilégios e as trocas de favor.

Tratando-se a terra de fator central para a implantação de políticas, por que o Poder Público não investe na organização das informações sobre esse patrimônio? Por que não adota uma gestão democrática das terras públicas, com critérios claros e transparentes sobre sua destinação? Nesse sentido, o presente trabalho busca descrever os problemas relativos à gestão do patrimônio fundiário municipal tais como a existência de acervos pouco acessíveis, com informações de difícil entendimento e nem sempre confiáveis, bem como o tratamento baseado em regras pouco claras para sua destinação. A hipótese a ser explorada é de que não se trata de mero acidente, mas, pelo contrário, de que há uma intencionalidade e que tais problemas são propositalmente mantidos, favorecendo o status quo e privilegiando determinados interesses e forças políticas e econômicas.

A ausência de gestão das terras municipais, por exemplo, é utilizada como justificativa para a venda de ativos públicos. Neste ano de 2017, foi anunciada uma política de privatizações no Município de São Paulo, a qual inclui a concessão e a venda de imóveis municipais. A viabilização dessa política significa a alteração da legislação existente para facilitar as transações, bem como restringir os esforços de mapeamento e regularização apenas àqueles imóveis públicos que são de interesse do setor imobiliário.

Nesse contexto, constata-se a impossibilidade de uma disputa igualitária em torno da utilização das terras públicas, bem como do controle social sobre o seu uso, que dependem da existência de um acervo transparente e acessível, além de procedimentos para a destinação das terras que prevejam critérios transparentes e a participação social. Assim, mostra-se necessária e urgente a radicalização democrática no tratamento das terras públicas municipais em São Paulo – quem dirá nos demais municípios brasileiros.

¹ Advogada pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo / Assessora técnica-jurídica do Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Município de São Paulo até abril de 2017. Contato: deborag.ungaretti@gmail.com.

PLANOS DIRETORES DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: TERRAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA URBANA

A reabertura política brasileira foi marcada por fortes mobilizações em defesa da reforma urbana, as quais foram responsáveis, nas décadas seguintes, por significativo avanço na positivação de um arcabouço jurídico instrumental robusto. A nova ordem jurídico-urbanística brasileira, então, inaugurada com a Constituição de 1988, consolidada com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001, cimentada com os planos diretores dos municípios brasileiros, passou a ser reconhecida nacional e internacionalmente.

No entanto, os inegáveis avanços legislativos alcançados não foram acompanhados de resultados práticos. Nesse sentido, os movimentos nacionais multissetoriais pela reforma urbana puderam comemorar por terem influenciado fortemente a instauração da função social da propriedade na Constituição e nos instrumentos do Estatuto da Cidade (ROLNIK, 2001); porém, o resultado do processo democrático foi acompanhado por grandes frustrações, devido a insuficiência do instrumento normativo para enfrentar os problemas urbanos.

No âmbito municipal, os balanços feitos não são diferentes. O Plano Diretor foi definido como instrumento básico da política urbana pela Constituição, passando a ser ato-condição para a aplicabilidade dos instrumentos (COSTA, 2015). Com a obrigatoriedade de participação social na elaboração do Plano Diretor, o processo torna-se um espaço de disputa em torno do projeto de cidade, tendo como resultado um pacto entre os diferentes setores sociais. No entanto, na prática, muitos setores sociais acabam superestimando o papel do Plano Diretor, que acaba tendo poucos resultados práticos para transformar a produção do espaço urbano.

É preciso ressaltar que tratar da dificuldade de aplicação e da efetivação dos objetivos contidos no Plano Diretor a partir de problemas pontuais, ligados a uma gestão específica ou a problemas restritos ao texto da Lei, desconsidera limitações inerentes ao ato de planejar, levando-se em conta que grande parte das políticas que incidem no território não são objeto dos planos diretores, em especial a política econômica, conforme aponta Villaça (2015) ao analisar o Plano Diretor no caso de São Paulo. Essas limitações são ainda mais determinantes em se falando de países periféricos.

No Município de São Paulo, os planos diretores estratégicos aprovados em 2002 e em 2014 refletem conjunturas diferentes, as quais se expressam no texto da Lei, especialmente por conta de o processo participativo incorporar os conflitos e interesses diversos existentes no âmbito local.

O Plano Diretor de 2002, consolidado na Lei 13.430/2002, foi um dos primeiros planos diretores aprovados no Brasil após a aprovação do Estatuto da Cidade. Apesar de prever a possibilidade de aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto, na prática, a política urbana prevista não foi implementada durante a sua vigência. Se por um lado, pode-se dizer que houve falta de vontade política de efetuar ações direcionadas a cumprir os objetivos da Lei, por outro, é certo que vários dos instrumentos urbanísticos não obtiveram os efeitos desejados (BONDUKI, 2013).

É nesse contexto que o tema da “política de áreas públicas” se insere. O tema mereceu uma subseção razoavelmente detalhada no Plano Diretor de 2002, que previu objetivos, diretrizes e ações estratégicas.

Os objetivos da política se referiam ao melhor aproveitamento e à democratização dos usos, conforme artigo 85 da Lei. As diretrizes, listadas no artigo 86, passavam desde o cadastramento e mapeamento dos edifícios públicos de forma georreferenciada, a preservação de áreas não ocupadas, pelas Subprefeituras, a associação das reintegrações de posse às políticas habitacionais, a regularização fundiária e urbanização de áreas, e a destinação prioritária dos bens públicos não ocupados para o reassentamento da população de baixa renda, áreas verdes e instalação de equipamentos coletivos, e a criação de legislação de uso e ocupação para as áreas públicas. A subseção listava, ainda, uma série de ações estratégicas, como a elaboração de projeto de lei sobre a utilização das áreas públicas, a elaboração de plano de gestão das áreas públicas, a criação de um cadastro georreferenciado das áreas, a revisão das cessões das áreas, e a criação de conselho intersecretarial, com participação da sociedade civil.

Apesar do detalhamento realizado no principal instrumento de planejamento da cidade, pouco se avançou na prática em relação à política de áreas públicas, tendo a Prefeitura de São Paulo realizado iniciativas tímidas e sem continuidade na direção do que fora determinado no PDE, como se verá adiante. Soma-se a isso o fato de que, em dez anos, houve forte especulação fundiária, que agravou a falta de habitação popular, a crise de mobilidade e os impactos ambientais no Município (BONDUKI, 2013), tornando ainda mais oneroso ao Município a aquisição de terras para a implementação da política urbana.

Passado um longo período, marcado pela ausência de implantação daquilo que o Plano Diretor de 2002 havia previsto, o Plano Diretor de 2014 dedicou subitem às áreas públicas, mas com um enfoque distinto: desta vez com apenas um artigo que prevê a elaboração de um plano de gestão das áreas públicas, o qual foi elencado como ação prioritária do Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais², do qual faz parte. Ou seja, a política de terras do Município deixa de ter um sentido em si e passa a ser subordinada aos objetivos e às diretrizes previstas para as redes de equipamentos urbanos e sociais, “voltados para a efetivação e universalização de direitos sociais, compreendidos como direito do cidadão e dever do Estado, com participação da sociedade civil nas fases de decisão, execução e fiscalização dos resultados”³.

Isso fica claro no *caput* do artigo 307, do Plano de Gestão das Áreas Públicas, no qual a possibilidade de alienação, mediante permuta ou venda de bens imóveis, só pode ocorrer quando não estiverem diretamente vinculados aos programas, ações e investimentos previstos no Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais.

2 Lei 16.050/2014: “Art. 305. As ações prioritárias no Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais são: I – elaborar plano de gestão das áreas públicas visando efetivos os princípios e objetivos da presente lei; (...)”.

3 Lei 16.050/2014: “Art. 301. O Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais é composto pelas redes de equipamentos urbanos e sociais voltados para a efetivação e universalização de direitos sociais, compreendidos como direito do cidadão e dever do Estado, com participação da sociedade civil nas fases de decisão, execução e fiscalização dos resultados”.

Essa dupla estratégia que o Plano Diretor adotou, ao prever um único artigo, bem como ao vincular ao sistema de equipamentos públicos, aponta para o conteúdo mínimo do plano: (i) diagnóstico e situação atual das áreas públicas do Município; (ii) estratégias de gestão da informação sobre as áreas públicas; (iii) estratégias e critérios de aproveitamento do patrimônio existente; (iv) critérios para a aquisição e destinação de novas áreas; (v) proposta para o aproveitamento de remanescentes de imóveis desapropriados; (vi) critérios para a alienação de remanescentes de imóveis desapropriados; (vii) condições e parâmetros para uso das áreas e espaços públicos; (viii) alinhamento com as legislações pertinentes; (ix) instrumentos alternativos à desapropriação para aquisição de bens; e (x) sistema de monitoramento das áreas públicas.

Por um lado, pode-se dizer que o Plano Diretor Estratégico aprovado em 2014 fortaleceu a vinculação da gestão das áreas públicas às finalidades públicas presentes no Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais. Por outro, seu conteúdo pouco difere da receita que já havia sido apontada para garantir o interesse público na gestão dessas áreas, reforçando as teses de que tais previsões legais são insuficientes para conformar a atuação do Poder Público. Como se verá adiante, a mudança de gestão no Município de São Paulo colocará à prova, mais uma vez, a força do bojo jurídico urbanístico construído, se não for para conduzir a atuação do Executivo, para impedir determinadas guinadas pouco embasadas que vão de encontro com o interesse público.

TERRAS PÚBLICAS NA EXPERIÊNCIA RECENTE DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: INSTRUMENTO DA POLÍTICA URBANA OU ATIVO DO MERCADO IMOBILIÁRIO?

Diagnóstico acertado dos planos diretores: quais são as áreas públicas municipais?

Os planos diretores do Município de São Paulo colocaram a terra pública como insumo necessário à execução e concretização territorial da política urbana. Ao tratar das diretrizes e ações estratégicas para as terras públicas municipais, acertaram o diagnóstico que parte da ausência de informações e falta de transparência sobre elas, o que interfere diretamente nos processos decisórios, assim como na possibilidade de planejamento e participação social na gestão dessas áreas.

De início, é marcante a ausência de cadastro acessível e transparente que permita a efetiva gestão das áreas, o que se reflete na opção quase imediata de se recorrer à desapropriação como forma de disponibilização de terras. Com efeito, não se pode dizer com exatidão o número de imóveis pertencentes ao Município de São Paulo, tampouco a metragem quadrada total de terrenos.

Estimou-se, a partir do número de documentos existentes no acervo do Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Município de São Paulo – DGPI, que há ao menos 40 mil áreas municipais em São Paulo. As informações disponibilizadas no relatório de áreas públicas de 2016, que leva em conta apenas um dos acervos do Departamento, indicam a existência de mais de 16 mil áreas municipais, que correspondem a 82 quilômetros quadrados e 5,37% da área total do Município.

Há também sobreposição e duplicidade de informações. Em apresentação elaborada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano em 2016⁴, foi indicada a existência, apenas no próprio DGPI, responsável pela gestão das áreas municipais, de mais de doze acervos físicos distintos com informações sobre as áreas públicas municipais, sem indexação territorial. Isto é, os diferentes acervos estão organizados a partir de uma lógica administrativa, em que os diferentes tipos de documentos jurídicos são separados, mesmo que tratem do mesmo imóvel. Se fossem contabilizados os acervos existentes em outros órgãos municipais, o número seria muito maior, reduzindo a confiabilidade das informações. Além disso, não raro as informações existentes estão desatualizadas e não condizem com a situação jurídica e fática do imóvel, sendo necessária a consulta a diversos órgãos para complementação das informações existentes. Com efeito, há menos de duas mil áreas municipais cujas ocupações, pela Administração ou por terceiros, foram formalizadas. A regra, portanto, é a informalidade das ocupações. Por conta disso, por exemplo, não é possível estimar quantas áreas estão desocupadas.

Outra inconveniência do acervo é que a ausência de informações georreferenciadas e disponíveis de forma ampla, faz com que todas as consultas de informações sobre áreas públicas, seja da própria Prefeitura, seja de órgãos de controle, seja da sociedade civil, precisem ser feitas diretamente ao DGPI. Cada resposta depende de fluxos de trabalho – no DGPI há nove processos de trabalho só para dar informações sobre o acervo – longo, afinal, os diferentes acervos são consultados, que envolve, no mínimo, três equipes de trabalho, que dedicam grande parte do tempo para esta finalidade. Como consequência, o acesso às informações constantes sobre as áreas públicas se dá de forma desigual entre os órgãos da administração e também entre os particulares.

Mesmo as Prefeituras Regionais (Subprefeituras) não têm clareza das áreas públicas existentes no perímetro de sua abrangência, não obstante terem competência para a sua fiscalização. Por conta da ausência de informações, bem como da demora para se obter dados básicos sobre cada área, em grande parte dos casos as secretarias optam pelo aluguel ou pela desapropriação de imóveis para implantação de serviços e equipamentos.

Assim, constata-se que a organização do acervo de terras públicas é marcada pela falta de transparência, pela morosidade para a obtenção de informações básicas, pela centralização das informações em um único Departamento e, por fim, pela baixa confiabilidade das informações prestadas.

De forma mais ampla, tem como consequência a impossibilidade de controle interno e externo das áreas públicas, de planejamento e de gestão efetiva das áreas, conforme se verá a seguir.

No que tange a gestão das áreas públicas municipais, tendo em vista o sério problema de gestão das informações, qualquer forma de planejamento e controle é dificultada e, por conta disso, feita de forma casuística e “sob demanda” de órgãos ou de pessoas físicas ou jurídicas.

4 Cf. São Paulo (2016b).

Se a informação se dá de forma desigual, todo o processo de discussão da destinação da área será da mesma forma. Conforme mencionado, a definição do uso a ser dado ao imóvel ocorre por meio de processos administrativos que são autuados mediante solicitação de interessados, que podem ser a órgãos da própria administração, bem como órgãos da administração indireta, de outros entes públicos ou particulares.

Apesar da complexidade procedimental, que será brevemente exposta adiante, a destinação das áreas públicas se dá de acordo com uma legislação que, apesar de prever procedimentos mínimos para a destinação dos imóveis, não incorpora os princípios e as diretrizes da política urbana traçados na nova ordem jurídica-urbanística brasileira, como um todo, e com os PDEs do Município de São Paulo, de forma mais específica.

Para exemplificar os procedimentos mínimos que deveriam ser cumpridos, bem como as discussões que mais frequentemente são realizadas no âmbito dos processos administrativos sobre a destinação de áreas públicas⁵, serão brevemente descritas as etapas realizadas, antes da aprovação da legislação mais recente sobre o tema⁶, para a alienação de imóveis públicos municipais.

ANÁLISE DE ASPECTOS TERRITORIAIS E FUNDIÁRIOS PARA DESTINAÇÃO DAS ÁREAS MUNICIPAIS

A primeira providência tomada após a autuação do processo é a identificação da localização do imóvel, para posterior levantamento de informações sobre a área para comprovação de sua titularidade, bem como para verificação de seu histórico de usos – formalizados ou não – e solicitações de uso da área. Nessa etapa, os diversos acervos são consultados além de, eventualmente, outros órgãos serem consultados para complementação de informações. A título exemplificativo, se a área for oriunda de desapropriação, pode-se consultar o Departamento de Desapropriações para se verificar se foi feita a imissão na posse e se há carta de adjudicação que ainda não constam do acervo do Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário.

Procedimentos relativos à concessão ou à alienação da área demandam pesquisas mais apuradas para comprovação da titularidade municipal, que são dispensadas em casos de simples transferência de administração interna à Prefeitura ou de permissão de uso de área à terceiros.

Na grande maioria das vezes, constata-se a existência de solicitações anteriores de órgãos da própria Administração ou de terceiros, o que dá ensejo à verificação da manutenção ou não de interesse na área junto aos respectivos solicitantes.

Também é necessária a análise à luz da legislação urbanística e ambiental, em especial a lei de uso e ocupação do solo. Por isso, são consultados, a depender das

5 Necessário esclarecer que parte do presente trabalho foi elaborado a partir da experiência no Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Município de São Paulo de agosto de 2015 a abril de 2017.

6 Como será tratado mais adiante, em 2017 está sendo elaborado um arcabouço jurídico e administrativo para viabilizar o que o Prefeito do Município de São Paulo chama “do maior programa de privatização da história de SP”, abrangendo a flexibilização da legislação sobre o patrimônio imobiliário municipal.

informações disponíveis, o Departamento de Uso do Solo, o Departamento de Urbanismo, a SP Urbanismo, e a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente⁷.

Quanto ao aspecto territorial e material, a Secretaria Municipal de Serviços e Obras também é consultada para informar sobre a existência de melhoramento viário aprovado ou previsto para a área.

A complexidade das consultas e o caráter das informações fundiárias e territoriais sobre a área, por si só, já tem consequências diretas na análise material sobre a destinação da área. No entanto, são consideradas apenas uma etapa prévia necessária à análise, uma vez que a discussão material começará adiante, sempre levando em conta todas as informações disponíveis.

ANÁLISE DE ASPECTOS MATERIAIS SOBRE A DESTINAÇÃO DAS ÁREAS

Após essas primeiras consultas, que por si só já podem ter diversos desdobramentos, é feita a análise pelos órgãos municipais quanto ao interesse na área e eventual interesse público na sua alienação. Para se concluir pela alienação, a ausência de interesse no uso público na área e a comprovação de interesse público na alienação deverão ser demonstradas cabalmente.

Assim, de início, é necessária manifestação expressa do Prefeito Regional (Subprefeito) sobre a destinação pretendida, que, para subsidiar a resposta, em geral consulta a Coordenadoria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano correspondente. Não obstante a legislação mencionar que o Prefeito Regional deve se manifestar nos casos de cessão da sua região, a prática administrativa entende que tal manifestação é necessária na análise de interesse público.

Nessa etapa também são consultados os órgãos da Prefeitura que possam ter interesse na utilização da área para fins públicos e sociais ou institucionais. Apesar de ser evidente a necessidade de tais informações para se definir a destinação do imóvel, a legislação é omissa quanto às consultas mínimas a serem realizadas. Por conta disso, há discricionariedade da equipe técnica para tanto, sendo que posteriormente a Procuradoria Geral do Município irá analisar o interesse público e a viabilidade jurídica da alienação a partir dos aspectos formais e substanciais presentes. Como se verá mais adiante, em grande parte das vezes os elementos presentes no processo não são conclusivos, havendo necessidade de complementação das informações.

Apesar dessa etapa não ser conclusiva, as manifestações levantadas servirão de elementos para posterior análise da Procuradoria Geral do Município e decisão da Comissão Municipal do Patrimônio Imobiliário – CMPT. Não obstante, antes dessas análises elementos técnicos essenciais à alienação ainda não foram produzidos: a planta, com a delimitação precisa da área, e a avaliação do imóvel.

NOVA ANÁLISE DE ASPECTOS TERRITORIAIS E FUNDIÁRIOS PARA DESTINAÇÃO DAS ÁREAS MUNICIPAIS

A definição precisa do perímetro a ser vendido, necessária para posterior avaliação do imóvel, faz com que seja feita uma análise detalhada dos aspectos inerentes

⁷ Apesar das informações prestadas por estes órgãos impactarem no valor de mercado, se verá adiante que os critérios utilizados na avaliação nem sempre levam tais aspectos em consideração.

ao imóvel. Eventuais discussões sobre a qual perímetro irá prevalecer juridicamente (o perímetro real e o perímetro oficial) pode ser feita nesse momento.

Se a elaboração da planta por si só já pode ser bastante complexa, por exigir a realização de estudos topográficos, a depender das características do terreno e confrontações, não raro surge a necessidade de complementação de informações. Ou seja, apesar de anteriormente já terem sido levantados as informações sobre a área, em grande maioria das vezes se constata a necessidade de novas pesquisas e consultas, por insuficiência de informações para o detalhamento da área. Isso demonstra a precariedade e falta de confiabilidade das informações. É comum que nesse momento, após longa instrução processual, sejam apontadas informações que alteram o curso do processo, as quais deveriam ter sido identificadas anteriormente.

AValiação DAS ÁREAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

A avaliação prévia do imóvel, requisito para alienação constante da Lei Orgânica do Município, é considerada um ponto sensível nos procedimentos por abrir margem a questionamentos tanto por parte do particular interessado na área quanto por parte dos órgãos de controle. As regras da ABNT utilizadas para o cálculo efetivo dão margem à discricionariedade do técnico, tanto na seleção das pesquisas de imóveis que serão consideradas válidas para fins dos cálculos, tanto nas características relativas aos imóveis que podem alterar o cálculo final. Além disso, como já mencionado anteriormente, há fatores que interferem no valor de mercado do imóvel que não são levados em conta na avaliação, como por exemplo os parâmetros de uso e ocupação do solo incidentes na área.

VIABILIDADE JURÍDICA DA VENDA

Após todas as consultas e elementos técnicos considerados necessários à decisão sobre a destinação do imóvel, a Procuradoria Geral do Município analisa a instrução realizada para verificar a viabilidade jurídica da destinação pretendida, em especial quanto à existência de interesse público na destinação.

Embora a caracterização de interesse público seja requisito para a alienação, o seu conteúdo é objeto de controvérsias. Dentro da própria Procuradoria, por exemplo, há entendimentos em sentidos diversos. Por um lado, de que determinados atos formais, como a autorização legislativa, demonstram o interesse público; por outro, de que deve estar expressamente demonstrado por meio de fundamentação consistente.

ETAPAS DECISÓRIAS: COMISSÃO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO E AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA

Se houver parecer conclusivo da Procuradoria pela legalidade do ato a ser praticado, o processo passa por deliberação de mérito da Comissão do Patrimônio Imobiliário do Município, composta por representantes de diferentes secretarias e por um representante da sociedade civil, definido no âmbito do Conselho Municipal de Política Urbana. A Comissão é competente não só por recomendar ou não ao Prefeito o ato que lhe é privativo.

Em seguida, o processo é encaminhado projeto de lei para obtenção de autorização legislativa. A Câmara, em conjuntura de estabilidade democrática, deve atuar como mais uma instância de controle dos aspectos técnicos e materiais que levam à existência de interesse público, além de trazer legitimidade e transparência para os atos. Também pode garantir maior participação social nas decisões, ao realizar audiências sobre os temas

Por fim, a alienação da área, nos termos da legislação federal, ocorre mediante procedimento licitatório, com algumas exceções.

Apesar de ter sido brevemente descritos os procedimentos relativos à alienação de imóveis públicos, servem para ilustrar o tipo de análise que é feita no âmbito da Prefeitura para a destinação das áreas.

PROCEDIMENTOS COMPLEXOS, ANÁLISES LIMITADAS

Não obstante seus procedimentos bastante complexos, o procedimento realizado induz a uma análise individual das áreas, que não leva em conta o contexto da região no entorno, tampouco o conjunto de dados setoriais ou a multiplicidade de entidades que poderiam atuar na mesma área. Ou seja, a discussão sobre a destinação das áreas acaba sendo feita de forma casuística, sem uma análise global da utilização por região ou por política setorial.

Assim, a gestão das áreas públicas é praticamente feita “sob demanda”, em que a secretaria ou particular interessados em uma determinada área solicitam o uso, gerando um processo individual para o referido pedido que será tramitado por diferentes órgãos da Prefeitura para se obter informações sobre a área. Em geral, se não há nenhum fato impeditivo do uso pela solicitante, o uso é dado, sem qualquer discussão mais ampla do que poderia ser feito na área. Além disso, não são raras as vezes em que as Secretarias apenas solicitam a transferência da área como mera formalidade, tendo em vista que o processo de decisão de destinação da área já foi feito e o equipamento já instalado.

Nesse sentido, o fluxo procedimental realizado leva em conta os requisitos mínimos de legalidade dos atos a serem praticados, previstos na Lei Orgânica do Município e legislação municipal sobre o tema, mas ignoram as diretrizes da política urbana previstas no Plano Diretor. O regime jurídico que determina os critérios de análise não incorporou todo o arcabouço legal da política urbana desde a reabertura democrática no tratamento dado às terras municipais.

Com heranças patrimonialistas, as análises casuísticas feitas para a regularização da destinação das terras municipais se distanciam dos procedimentos participativos e democráticos caros à política urbana, além de favorecer a manutenção de privilégios e as trocas de favor.

EXPERIÊNCIA RECENTE DE SÃO PAULO: TENTATIVA DE INSERIR AS TERRAS PÚBLICAS NA POLÍTICA URBANA

Paralelamente às discussões e ao processo participativo que levaram à aprovação do Plano Diretor de 2014, e para inserir a gestão das áreas públicas no

âmbito da política urbana, o Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário – DGPI foi transferido da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão – Sempla (atual Secretaria Municipal de Gestão) para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU.

A mudança, somada a intenção de elaboração de um Plano de Gestão de Áreas Públicas, pretendia fazer com que a gestão das áreas se desse de forma articulada ao Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais.

Assim, conforme publicação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano⁸, a partir de um “retrato georreferenciado da distribuição e da atual ocupação das áreas públicas municipais” e da associação das informações às diretrizes de desenvolvimento urbano traçadas pelo Plano Diretor, seria possível traçar as diretrizes de destinação dessas áreas. Nesse sentido, o documento conclui que:

o Plano Diretor Estratégico avança na integração das políticas públicas no território ao estabelecer um conjunto de instrumentos que possibilitam realizar, de forma sistemática, os planos e projetos de intervenção urbana que integram a rede de equipamentos e espaços públicos ao espaço da habitação e aos sistemas de mobilidade urbana (São Paulo, 2016c, p. 15).

No período que seguiu a transferência, constatou-se que, preliminarmente a elaboração de um Plano de Gestão das Áreas Públicas, seria necessário mapear o acervo existente, bem como compreender os fluxos de trabalho, o que foi feito ao longo de 2015 e 2016. Apesar de o Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário ser apenas um dos órgãos que atuam com áreas públicas, por ter a competência de fazer a gestão do acervo e do patrimônio imobiliário, torna-se estratégico centrar os esforços de trabalho.

O mapeamento feito ao longo de 2015 e 2016 apontou para a insuficiência de informações para se realizar o diagnóstico e situação atual das áreas públicas do Município, elemento central e a partir do qual seria possível elaborar o Plano de Gestão das Áreas Públicas. Como ponto de partida, seria necessário, portanto, definir a estratégia de gestão da informação sobre as áreas públicas, de forma que as informações pudessem ser utilizadas para o planejamento e para a gestão das áreas.

Em dezembro de 2015, foi lançado o Geosampa, o sistema de informações geográficas com dados abertos e livre acesso pelo público do Município de São Paulo⁹. Conforme publicação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, os dados geográficos de referência foram integrados aos sistemas de informações já existentes, fazendo com que todas as informações possam ser acessadas diretamente no mapa (SÃO PAULO, 2016a).

A estratégia de gestão da informação, portanto, já havia sido previamente definida para todo o Município. Nesse sentido, o desafio imposto seria o de transpor a estratégia ao acervo áreas públicas, adotando as ações necessárias para as informações disponíveis no Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário serem disponibilizadas em formato compatível com o Geosampa, bem como para superar as lacunas de

8 Cf. São Paulo (2016c, p. 15).

9 Para uma análise detalhada, ler Wissenbach (2017).

informações e a desarticulação existentes em relação a outros órgãos que atuam com as áreas públicas.

Nesse contexto se deu o início do processo de reestruturação do acervo de áreas públicas municipais, com o objetivo de “facilitar a consulta, diminuir a utilização de papel e criar condições para a elaboração de um plano de gestão das áreas públicas” (SÃO PAULO, 2016a), resultando na criação de camadas georreferenciadas de áreas públicas, as quais ainda estão em processo de elaboração.

Segundo documento produzido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano com as experiências da política urbana recente no Município de São Paulo, as premissas que nortearam a reestruturação da gestão do acervo de áreas públicas foram as seguintes:

- (i) toda área pública deve ser territorializada e georreferenciada;
- (ii) o polígono de cada área pública deve ser acompanhado de seus atributos, os quais incluem desde dados de origem da área pública até sua utilização atual;
- (iii) os acervos de áreas públicas devem ser unificados (SÃO PAULO, 2016a).

No que diz respeito ao processo decisório sobre a destinação das áreas públicas, a Comissão do Patrimônio Imobiliário do Município, por meio do Decreto n. 56.268/2015, que antes era formada apenas por representantes da Prefeitura, passou a ter membro representante da sociedade civil, com o objetivo de dar transparência e de democratizar as tomadas de decisão sobre as áreas públicas.

Também foi instituída, pelo mesmo decreto, a Comissão de Análise Integrada de Assuntos Fundiários, com o objetivo de superar os principais problemas nas análises sobre a destinação dos imóveis municipais.

MUDANÇA DO PARADIGMA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: TERRAS PÚBLICAS COMO ATIVO FINANCEIRO

O atual Prefeito do Município de São Paulo foi eleito com um projeto claro de privatização e mercantilização da cidade, em contraposição ao projeto de política urbana pactuado por meio dos planos diretores de 2002 e 2014. Dessa vez, o arcabouço jurídico construído não só deixa de ser aplicado, mas também corre riscos de ser revogado por meio de processo sem a participação de todo o corpo técnico que atuou na formulação das leis atualmente vigentes e, ainda, com participação pífia da sociedade civil. A política urbana pactuada corre riscos de ser desmantelada com base em reuniões “de Gabinete”, à revelia dos preceitos da ordem jurídico-urbanística brasileira.

No que tange as terras públicas, deixaram de ser entendidas como instrumento para a efetivação da política urbana concebida no Plano Diretor para ser entendidas como um ativo como qualquer outro ativo do Município. Passaram a ser vistas, pois, como fonte de arrecadação de IPTU, como mercadoria para a venda, ou como ativo para entrada no mercado imobiliário financeirizado. A mudança de concepção faz com que os esforços centrados sejam voltados para a seleção de imóveis de interesse do setor imobiliário e de criação um regime jurídico que facilite a sua alienação. Por mais que o discurso da modernização, da inovação e da tecnologia permaneça, mas de forma

seletiva, não é acompanhado pelo objetivo de diminuição das desigualdades socioespaciais.

As medidas que vinham sendo tomadas anteriormente de transparência e democratização da gestão das áreas públicas passam a não ser prioritárias. Desde o primeiro pacote de áreas georreferenciadas e com informações disponibilizadas no Geosampa em 2016, o trabalho não avançou. Assim, fica cada vez mais remota a possibilidade de elaboração de um diagnóstico amplo e atualizado das terras municipais, que constitui um plano a longo prazo, sem resultados imediatos.

A política de privatizações foi anunciada internacionalmente sem qualquer debate público prévio. As ações estão seguindo diretrizes que passaram longe de acompanhamento de representantes da sociedade civil, mesmo no âmbito da Comissão do Patrimônio Imobiliário do Município. Na realidade, a Comissão está sendo esvaziada, em especial por conta da criação, por meio da Lei n. 16.651/2017, do Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias.

No que tange os imóveis públicos, o Conselho, que não conta com nenhum membro representante da sociedade civil, é competente por (i) decidir quais bens do Município serão objeto de desestatização; (ii) aprovar e acompanhar os projetos de alienação, concessão, permissão e parceria público-privada, inclusive quanto à sua modelagem; (iii) decidir sobre a alteração, revisão, rescisão, prorrogação ou renovação dos contratos de concessão, de permissão e de parceria público-privada. A lei prevê, ainda, que a “gestão ordinária” dos bens municipais, continua a cargo dos órgãos competentes. No entanto, as decisões, antes atribuídas à Comissão do Patrimônio Imobiliário do Município, passam a ser tomadas longe de qualquer participação da sociedade civil.

O “Plano Municipal de Desestatização” contará, também, com a atuação da SP Parcerias, sociedade por ações vinculada à Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias, nos termos da Lei n. 16.665/2017.

Percebe-se, pois, que a gestão das áreas públicas será impactada pela criação de um arcabouço jurídico e institucional voltado para viabilizar as privatizações, em detrimento da pactuação jurídico-urbanística que, não obstante ainda esteja em vigor, não tem mais efetividade prática.

CONCLUSÕES

A partir da experiência recente do Município de São Paulo, é possível concluir que a manutenção de um cadastro de áreas públicas pouco transparente e pouco confiável, bem como a realização de procedimentos complexos mas com pouca participação social e favorece a determinados projetos de cidade voltado para o favorecimento do mercado imobiliário.

Não obstante os diagnósticos relativos às terras públicas presentes nos planos diretores de 2002 e 2014, seguidos de diretrizes, objetivos e ações necessárias, pouco foram os resultados alcançados. O Plano Diretor de 2014 insere de forma contundente as áreas públicas no âmbito do Sistema de Equipamentos, o que está sendo totalmente ignorado e desvinculado com o projeto de desestatização.

Com essa constatação, não se quer dizer que o arcabouço jurídico-urbanístico não foram importantes para iniciativas importantes, como a criação da camada de áreas públicas e sua disponibilização no Geosampa, bem como o fortalecimento democrático da Comissão Municipal do Patrimônio Imobiliário.

No entanto, diante da constatação dos avanços tímidos desde 2002 até 2014, bem como a interrupção do trabalho de vetorização dos acervos aponta para o desrespeito desse arcabouço jurídico urbanístico em nome de projetos políticos de desmonte do Estado em prol do mercado imobiliário.

Com efeito, conclui-se, pois, que a possibilidade de disputa igualitária em torno da utilização das terras públicas, bem como o controle social sobre o seu uso estão longe de ser alcançados e precisaram de mais do que uma legislação consistente para sua efetivação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONDUKI, Nabil. A revisão participativa do plano diretor estratégico. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 mar. 2013. Opinião. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/paywall/login-colunista.shtml?http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2013/03/1247654-nabil-bonduki-a-revisao-participativa-do-plano-diretor.shtml>. Acesso em: 03 jun. 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 jun. 2017.

BRASIL. Lei 10.257, de 1º de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 15 out. 2015.

COSTA, Nelson Nery. *Direito Municipal Brasileiro*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). *Estatuto da cidade – guia para implementação pelo municípios e cidadãos*. Polis Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais e Caixa Econômica Federal, apoio Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, Câmara dos Deputados. Brasília, 2001.

SÃO PAULO (Município). *A política urbana em São Paulo (2013-2016): experiência e projetos*. São Paulo, 2016a. No prelo.

SÃO PAULO (Município). *Reestruturação dos acervos do DGPI*. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2016b. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/2016-12-13_Reestrutura%C3%A7%C3%A3o_acervo_DGPI.pdf. Acesso em: 03 jun. 2017.

SÃO PAULO (Município). *Território CEU: Rede de Equipamentos e Espaços Públicos*. São Paulo, 2016c, p. 15. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp->

[content/uploads/2016/12/GEST%C3%83O-territorio_ceu_rede_de Equipamentos_e_espacos_publicos.pdf](#). Acesso em: 03 jun. 2017.

SÃO PAULO (Município). Decreto 56.268, de 22 de julho de 2015. *Dispõe sobre o Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU, a Câmara Técnica de Legislação Urbanística – CTLU, a Comissão de Proteção à Paisagem Urbana – CPPU, a Comissão do Patrimônio Imobiliário do Município de São Paulo – CMPT, e a Comissão de Análise Integrada de Assuntos Fundiários – CAIAF; bem como estabelece procedimentos comuns relativos aos referidos órgãos, todos vinculados à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.* São Paulo, 2015. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretos/D56268.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2017.

SÃO PAULO (Município). Lei 16.651, de 16 de maio de 2017. Cria o Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias e o Fundo Municipal de Desenvolvimento. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, 1º jun. de 2017a.

SÃO PAULO (Município), Lei 16.665, de 23 de maio de 2017. Autoriza o Poder Executivo a instituir o serviço social autônomo denominado São Paulo Negócios – SP Negócios; introduz alterações nas Lei n. 14.517, de 16 de outubro de 2007, e n. 14.649, de 20 de dezembro de 2007. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, 24 maio 2017b.

SÃO PAULO (Município). Lei 13.430, de 13 de setembro de 2002. *Plano Diretor Estratégico*. São Paulo, 2002. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/arquivos/plano_diretor_estrategico.pdf. Acesso em: 03 jun. 2017.

SÃO PAULO (Município). Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014. *Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei n. 13.430/2002*. São Paulo, 2014. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/2014-07-31_-_lei_16050_-_plano_diretor_estrategico_1428507821.pdf. Acesso em: 03 jun. 2017.

VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo, 2015. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em: 03 jun. 2017.

WISSENBACH, Tomás. *Infraestrutura de dados espaciais no Município de São Paulo: uma metodologia para integração de cadastros e registros fundiários na cidade*. São Paulo, 2017. No prelo.

DESAPROPRIAÇÃO E OPERAÇÕES URBANAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: FORTALECIMENTO DA INTERVENÇÃO PÚBLICA NO TERRITÓRIO OU REPRODUÇÃO AMPLIADA DO RENTISMO FUNDIÁRIO?

Débora Ungaretti ¹

INTRODUÇÃO

A aquisição de terras, e, mais especificamente, a desapropriação de terras, foi apontada pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano da gestão Fernando Haddad (PT, 2013-2016) como o principal gargalo para a implantação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, um dos pilares da política urbana da gestão (ANNENBERG; DE PAULA, 2016). A desapropriação ordinária urbana tem regime jurídico decorrente de legislação das décadas de 1940 e 1960, que foi recepcionado pela nova ordem jurídico-urbanística brasileira, inaugurada pela aprovação da Constituição Federal de 1988. Apesar do instrumento ser amplamente utilizado pelo Poder Público para a aquisição de terrenos para a implantação de equipamentos e de projetos de urbanização, a literatura do direito urbanístico, do urbanismo e do planejamento do território pouco se debruça sobre o assunto, privilegiando as inovações trazidas tanto pelo capítulo de política urbana da Constituição, quanto pelo Estatuto da Cidade.

Assim, o instrumento da desapropriação continua sendo objeto da literatura jurídica de tradição administrativista e, muitas vezes, com viés civilista, motivo pelo qual pouco se analisa seu impacto na produção do território e no desenvolvimento urbano.

Não obstante a manutenção das principais hipóteses, procedimentos e características do instrumento na nova ordem jurídico-urbanística brasileira, seria de se esperar, ao menos, a sua reinterpretação com base no princípio da função social da propriedade, que, além de conformar o direito de propriedade, é estruturador da política urbana prevista na Constituição.

Seria possível, então, analisar a utilização do instrumento da desapropriação na execução das políticas urbanas municipais e verificar se o princípio da função social da propriedade permeia o instrumento, bem como todo o acúmulo dos últimos 30 anos em torno dos conflitos fundiários?

Posto tal desafio, e sem ter a pretensão de exaurir todos os aspectos da presente discussão, o presente trabalho tem o objetivo de levantar questões sobre a aplicação do instrumento da desapropriação nos perímetros de Operações Urbanas no Município de São Paulo.

Nas Operações Urbanas, o Estado atua como coordenador de esforços públicos e privados em torno de um determinado conjunto de intervenções (MASSONETTO, 2003)

¹ Advogada pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo / Assessora Técnica-Jurídica do Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Município de São Paulo até abril de 2017. Contato: deborag.ungaretti@gmail.com.

a serem executadas em porção delimitada do território, no qual a legislação urbana é flexibilizada, e cuja mais-valia gerada é em parte captada pelo Poder Público pela cobrança de contrapartida financeira em função da outorga de potencial construtivo adicional e utilizada para cobrir os custos das intervenções.

O instrumento, pioneiramente utilizado pelo Município de São Paulo e posteriormente previsto como instituto jurídico da política urbana pelo Estatuto da Cidade, é criticado por parte da literatura acadêmica por ignorar o conflito distributivo ou, ainda, favorecer o capital em detrimento da população de baixa renda. No entanto, é amplamente utilizado por governos de direita e de esquerda, que, em tempos de crise fiscal, apostam na possibilidade de realização de intervenções sem gerar despesas orçamentárias.

Nesse sentido, a escolha de recorte das Operações Urbanas se justifica por a) serem perímetros que estarão sujeitos a transformações no território de forma concentrada e intensificada, tendendo a acelerar os procedimentos da desapropriação e exacerbar algumas de suas características; b) a participação ativa do Poder Público nas intervenções propostas e na valorização do território faz com que o instrumento da desapropriação seja elemento-chave para o sucesso das operações urbanas.

Assim, eventuais problemáticas envolvendo o instrumento da desapropriação, do ponto de vista dos agentes envolvidos na implementação da Operação Urbana ou entusiastas do instrumento, desapontam como “gargalos” que inviabilizam ou dificultam a sua execução. Do ponto de vista dos teóricos mais críticos, ou das populações atingidas pelas intervenções das Operações Urbanas, a desapropriação se mostra como instrumento que é atravessado pelos interesses do capital, em detrimento do princípio da função social da propriedade e das discussões em torno dos conflitos fundiários.

O presente trabalho, portanto, irá situar a desapropriação na nova ordem jurídico-urbanística brasileira a partir de um breve histórico dos principais marcos normativos do instrumento, bem como do arcabouço jurídico da política urbana desde a reabertura democrática, norteadas pelo princípio da função da propriedade.

Em seguida, após breve histórico sobre as operações urbanas em São Paulo, irá levantar alguns questionamentos necessários para analisar a utilização e as consequências da desapropriação como instrumento da política urbana.

DESAPROPRIAÇÃO NA NOVA ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA BRASILEIRA: QUAIS POSSIBILIDADES DE JUSTIÇA SOCIAL?

Função social da propriedade: princípio norteador da nova ordem jurídico-urbanística brasileira

A reabertura política foi marcada por fortes mobilizações em defesa da reforma urbana, as quais foram responsáveis por significativo avanço na positivação de concepção dos direitos de propriedade que rompe com a visão liberal incorporada no Código Civil de 1916, vigente até 2002. Nesse sentido, a aprovação da Constituição Federal de 1988 inaugurou a nova ordem jurídica-urbanística brasileira, em contraposição ao paradigma liberal dominante no Direito ao longo do século XX, não

obstante a tentativa, já na Constituição de 1934, de conformar o direito de propriedade ao interesse público².

Já no inciso XXIII do artigo 5º constitucional, há previsão do princípio da função social da propriedade³. O princípio, além de conformar o direito de propriedade previsto no inciso anterior do mesmo artigo, é estruturador da política urbana prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição. Além disso, como consequência do princípio, as legislações preexistentes a 1988, que foram, na ocasião, dentre as quais aquelas relativas à desapropriação, recepcionadas pelo novo sistema normativo, devem ser reinterpretadas e modificadas para se adaptar à nova concepção que recai sobre as relações jurídicas.

Como mencionado acima, o Capítulo da Política Urbana, composto pelos artigos 182 e 183 da Constituição e inserido no Título da Ordem Econômica e Financeira, pois, deve ser entendido e estruturado a partir do princípio da função social da propriedade, o qual se aplica tanto para áreas privadas quanto públicas. No âmbito dos conflitos fundiários, é o que legitima o reconhecimento das famílias ocupantes de terrenos privados de adquirirem a propriedade por meio da usucapião especial urbana e ocupantes de terrenos públicos de obterem a concessão especial para fins de moradia. Além disso, é o que legitima a ação do poder público na utilização do instrumento da desapropriação extraordinária, com o pagamento em títulos da dívida, prevista nos artigos 182, IV e 184 da Constituição (ALFONSIN, 2002, p. 160).

No entanto, apesar do inegável avanço na produção legislativa no âmbito da política urbana e da produção do território, dificuldades de aplicabilidade são resultado do fato de a Constituição de 1988 refletir as inúmeras disputas que se deram no contexto da reabertura política do país após quase duas décadas de ditadura militar, incorporando o conflito de que é resultado em seu texto.

Assim, o título da ordem econômica e financeira, em especial, é marcado por esses embates políticos: inúmeras barreiras são colocadas para que a ordem econômica da Constituição não seja efetivada (BERCOVICI, 2009). Evidentemente, há parte da doutrina atual que rompe com a visão clássica no sentido de conferir auto aplicabilidade às normas constitucionais para que os direitos sejam auto executáveis. Eros Grau, Celso Antônio Bandeira de Mello, José Afonso da Silva se aproximam no entendimento de que “toda norma constitucional que defina direito tem que resultar na efetividade material e não apenas na formal”. (SAULE JUNIOR, 2004, p. 180)

No âmbito do capítulo da política urbana, apesar de parte da doutrina e dos juristas defenderem a auto aplicabilidade dos artigos 182 e 183 da Constituição e dos instrumentos criados por eles, desde o início esse entendimento encontrou divergências. A demonstração da resistência à aplicabilidade dos instrumentos se deu com decisão do Supremo Tribunal Federal que subordinou a sua utilização à existência de lei federal.

2 Apesar de não utilizar o termo contemporâneo para conformar a propriedade à “função social”, a Constituição da República de 1934, em seu artigo 113, dos direitos e garantias individuais, prevê, no item 17, que o direito de propriedade “não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”.

3 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; [...]

A aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257, de 2001, que regulamenta o capítulo constitucional de reforma urbana, encerra parcialmente essa discussão. A conjuntura do Congresso no final de década de 1990 permitiu que as disputas em torno da regulamentação do capítulo da política urbana fossem incorporadas por meio de um processo democrático em que diferentes setores da sociedade civil participaram da elaboração de um substitutivo que contemplou os diferentes interesses que estavam em pauta.

Por um lado, os movimentos reivindicatórios nascidos nos anos 1980, em especial o Fórum Nacional de Reforma Urbana, o qual teve grande participação no processo, puderam comemorar por terem influenciado fortemente a elaboração do capítulo de política urbana da Constituição e os instrumentos do Estatuto da Cidade. Por outro, o resultado do processo democrático foi acompanhado por grandes frustrações, devido a insuficiência do instrumento normativo para enfrentar os problemas urbanos.

Para agradar os diversos grupos de interesse envolvidos no processo, o texto da Lei carece de conteúdo normativo, sendo excessivamente princípio lógico e não dando aplicabilidade imediata aos instrumentos (MASSONETTO, 2003).

Em questão de planejamento, a Constituição Federal e, conseqüentemente, o Estatuto da Cidade elegem o Plano Diretor Municipal como instrumento básico de desenvolvimento urbano. A aplicação de diversos dos instrumentos constantes do Estatuto da Cidade depende de sua previsão no Plano Diretor Municipal.

O artigo 182 da Constituição contém algumas previsões importantes: a) submete à política de desenvolvimento urbano às funções sociais da cidade e prevê sua execução pelo Poder Público municipal; b) institui o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e obriga sua aprovação por lei; c) determina que o Plano Diretor delimitará o conteúdo da função social da propriedade; d) autoriza o Poder Público municipal a aplicar instrumentos de indução da função social da propriedade descritos na Constituição.

Diante do conteúdo abstrato do princípio da função social da propriedade, de difícil aplicação, sua assimilação tem ocorrido, até agora, de forma lenta e desigual (FROTA, 2015). Para Frota, as dificuldades na aplicação da legislação urbanística, em geral por conta da sua colisão com concepções privatistas, devem ser superadas por uma nova abordagem, que parta de uma visão publicista proposta pelo direito urbanístico. Em se tratando do instituto da desapropriação, não é ser diferente, como se verá adiante. Necessário colocá-lo, portanto, no seio do debate urbanístico atual.

DESAPROPRIAÇÃO E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: UMA LEITURA NECESSÁRIA

A desapropriação é uma das formas de intervenção estatal na propriedade imóvel, cujo procedimento viabiliza a aquisição de imóvel pelo Poder Público de forma compulsória para o proprietário.

O art. 5º da Constituição, além de prever em seus incisos XXII e XXIII o direito de propriedade e a função social da propriedade, prevê também, nos incisos XXIV e XXV, instrumentos de limitação da propriedade, ou de intervenção do Poder Público na propriedade, dentre as quais a desapropriação. Com efeito, o artigo 5º, XXIV da

Constituição Federal determina que “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro” ressalvados os casos previstos na própria Constituição (previstos no art. 182, §4º, IV e art. 184). O inciso, pois, estabelece como requisito para a desapropriação a existência de lei que discipline o procedimento necessário para a desapropriação e que defina as hipóteses da aplicação do instrumento, dado que tal como estão indicadas no dispositivo têm caráter aberto: “por necessidade ou utilidade pública” e “por interesse social”. Além disso, o capítulo da política urbana prevê a desapropriação como um instrumento da política de desenvolvimento urbano.

Diferentemente da função social da propriedade, que *conforma, condiciona e delimita* o direito de propriedade, as limitações à propriedade interferem com os aspectos e com as características do direito de propriedade (SILVA, 2006). A desapropriação é considerada a mais grave limitação ao direito de propriedade, por conta de atingir seus três caracteres clássicos: o caráter *perpétuo*, e, portanto, *exclusivo* e *absoluto*.

A Constituição Federal não apresentou adaptações expressas em relação à legislação preexistente sobre desapropriação ordinária, recepcionando a disciplina das desapropriações, cujos procedimentos e hipóteses são, pois, delimitados pelo Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, que trata da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, e a Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962, que trata da desapropriação por interesse social.

De forma geral, portanto, o instrumento da desapropriação é regido pela combinação de uma legislação da metade do século XX, marcada pelo paradigma liberal, com a nova ordem jurídico-urbanística brasileira, inaugurada com a promulgação da Constituição de 1988. Em decorrência de tal fato, é possível (e desejada) análise da aplicação do instrumento à luz do princípio da função social da propriedade.

Constitui exceção a desapropriação-sanção prevista no artigos 182, §4º, III, que caracteriza inovação nessa matéria e cujo regime jurídico decorre da previsão constitucional.

A aprovação do Estatuto da Cidade seria nova oportunidade para dar novo regramento ao instrumento da desapropriação. No entanto, foi meramente elencada no artigo 4º da Lei como um dos instrumentos jurídicos da política urbana, sem, no entanto, haver avanços no regramento da previsão constitucional do art. 182, §3º, exceto quanto a regulamentação da desapropriação-sanção prevista no artigo 182, §4º da Constituição e no artigo 8º do Estatuto.

Para José Afonso da Silva,

É pena que o Estatuto da Cidade não tenha disciplinado a desapropriação para fins urbanísticos, deixando-a regida pelas normas da Lei Geral das Desapropriações. É pena que esse Estatuto não tenha definido o regime jurídico da desapropriação urbanística, a fim de ajustar o instituto à realidade urbana, como um instrumento extremamente eficaz para realizar a ordenação dos espaços habitáveis no sentido da promoção da qualidade de vida da população. Ainda que a Lei das Desapropriações (Decreto-lei 3.365/1941) seja um diploma de inegável valor – e, talvez, para as desapropriações tradicionais, pouco precise ser alterada, se é que precisa -, certo é que a desapropriação urbanística requer disciplinamento mais compatível com as

suas funções, seus objetivos e suas finalidades, baseando-se na *utilidade urbanística*, que é uma forma entre a utilidade pública e o interesse social (SILVA, 2006, fls. 414).

No entanto, necessário apontar que José Afonso da Silva e a doutrina jurídica classificam a desapropriação urbana em dois grupos: a urbanística e a desapropriação tradicional. Para o autor, o regime jurídico brasileiro é devidamente adequado à segunda categoria, e insuficiente à primeira.

De fato, os problemas de aplicabilidade apontam a inadequação do regramento do instrumento em casos que caracterizam a desapropriação urbanística. Na nova ordem jurídico-urbanística brasileira, tal classificação é marcada apenas por uma mudança na motivação e nas hipóteses que possibilitam a utilização do instrumento, mas não no seu regime – com exceção, novamente, da desapropriação-sanção. No entanto, não seria possível afirmar que tais problemas de aplicabilidade não estariam presentes, também, nas demais hipóteses de desapropriação em território urbano.

No entanto, no presente artigo, não será utilizada tal dicotomia, partindo-se do pressuposto que há outras formas de utilização da desapropriação em execução da política urbana, sem que tenha o objetivo de induzir os particulares a utilizar determinado imóvel de acordo com seu máximo aproveitamento. Assim, o recorte feito é em relação às desapropriações ordinárias que são utilizadas no território urbano, em especial para execução da política urbana.

A partir desse ponto de vista, e levando-se em consideração os procedimentos da desapropriação ordinária urbana, constata-se que pouco não foi alterada com a nova ordem jurídica-urbanística brasileira. Na literatura, continua a ser tratada em uma perspectiva administrativista e até civilista, sendo que a doutrina pouco discute as limitações e gargalos do instrumento, deixando de incorporar o princípio da função social da propriedade em suas análises. Resta verificar, portanto, se, na prática, ocorre coisa similar.

Conflitos fundiários, função social da propriedade e desapropriação urbana: o papel do Poder Público na garantia da (in)justiça social

A função social da propriedade cumpre papel essencial para garantir o direito de posse em detrimento do direito de propriedade em conflitos fundiários: como exemplo, o descumprimento da função social da propriedade legitima a usucapião especial urbana, prevista no artigo 183 da Constituição Federal.

Na prática, constata-se a dificuldade de aplicação do princípio, bem como a ausência total de aplicação pelo Poder Público, em especial o Poder Judiciário. No caso das desapropriações, não é diferente.

Do ponto de vista da utilização do instrumento da desapropriação, pode-se dizer que a desapropriação continua sendo a principal forma de aquisição de terras pelo Poder Público – e em geral, entendido pela literatura jurídica como um instrumento efetivo de aquisição de imóveis pelo Poder Público (BREGA, 2014). No entanto, algumas análises existentes, em especial aquelas sob a perspectiva da gestão pública, apontam diversos gargalos e problemas do procedimento, sem, no entanto, se aprofundar na abordagem à luz do princípio da função social da propriedade. Os principais problemas levantados

foram o alto custo das desapropriações para o Poder Público e a demora para viabilizar a posse do Poder Público.

Como exemplo, em entrevista sobre os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana em São Paulo, mencionada por Annenberg e de Paula (2016) e Silva (2016), o Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano da gestão Fernando Haddad (PT, 2013-2016), apontou como aspecto crítico para a gestão no âmbito do desenvolvimento urbano a aquisição de terras. Dentre os gargalos existentes na utilização do instrumento, destacaram-se dois: o financiamento e as “barreiras institucionais” (ANNENBERG; DE PAULA, 2016, p. 252).

Não foi apontado o fato, no entanto, de que as desapropriações, necessárias à realização das obras públicas, lidam constantemente com conflitos fundiários, sem, no entanto, se preocupar em se posicionar em relação a ele. Em verdade, acaba se posicionando ao reconhecer os antigos proprietários dos terrenos como legítimos proprietários, e promoverem a remoção forçada das famílias na ocasião do cumprimento da imissão na posse.

Nesse sentido, a realização de obras públicas, “resultantes ou não de desapropriação”, é um dos fatores geradores de conflitos fundiários urbanos apontados pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, do Ministério das Cidades (CAFRUNE, 2011). Evidentemente, diante da escassez de terras públicas adequadas aos projetos urbanos, é evidente que grande parte das obras executadas não dispensa a aquisição – e, portanto, desapropriação – de terras.

Algumas características dos processos de desapropriação demonstram o isolamento do instrumento em relação aos demais institutos de política urbana: i) o registro em matrícula é o documento utilizado para ser dado início na ação, sendo que, em geral, não há pesquisa ampla sobre existência de ações reivindicatórias que recaem sobre a área; ii) qualquer contestação da legitimidade do proprietário feita entre particulares deve ser feita, em regra, fora da ação de desapropriação, e não interrompem eventual liminar de imissão na posse; iii) não é exigida a previsão orçamentária do órgão demandante da desapropriação para atendimento das famílias que serão removidas na ocasião da imissão na posse, fazendo com que aumente a demanda e afete a distribuições de recurso das secretarias de habitação; iv) na prática, a indenização nesses casos premia duplamente o proprietário ilegítimo: reinsere seu imóvel na economia, bem como promove, automaticamente a possibilidade de disputa judicial da valorização por conta dos melhoramentos que serão executados.

DESAPROPRIAÇÃO URBANA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: NOVOS CONTORNOS DO INSTRUMENTO

Conforme mencionado anteriormente, a Constituição e o Estatuto da Cidade delimitam quais são os instrumentos que podem ser utilizados na política urbana. Os seus principais contornos são traçados, no entanto, no nível municipal, por meio do Plano Diretor Estratégico, da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e de leis específicas de planos urbanísticos.

Em São Paulo, o Plano Diretor Estratégico aprovado em 2014, no que tange as desapropriações, se dedica, especialmente, em regulamentar os procedimentos da desapropriação-sanção em função do descumprimento da função social da propriedade.

Ressalta, porém, a importância da desapropriação como instrumento de política urbana ao permitir a aquisição de terras pelo Poder Público, preocupando-se em prever formas de financiamento do procedimento.

Em linhas gerais, ao longo do PDE há três formas de financiamento das desapropriações:

i) ao tratar da Transferência do Potencial Construtivo, prevê, no artigo 126, a possibilidade de utilização do instrumento no caso de doação de imóveis (de terceiros para a Municipalidade) ou nos casos de desapropriação amigável para viabilizar a implantação de corredores de ônibus, de Habitação de Interesse Social, de programas de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda e de parques planejados;

ii) ao tratar dos Projetos de Intervenção Urbana – PIU, prevê, no artigo 135, II, a possibilidade de instituição de fundo de investimento imobiliário para viabilizar, dentre outras atividades inerentes ao instrumento, elencadas nos incisos, as desapropriações necessárias à sua execução do projeto;

iii) ao tratar da emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC nas Operações Urbanas Consorciadas, prevê, no artigo 143, a possibilidade de sua utilização direta no pagamento das desapropriações necessárias à implantação do programa de intervenções.

Necessário pontuar, no entanto, que as previsões constantes do artigo 126 e do artigo 143 não correspondem ao regramento constitucional de que a indenização das desapropriações deve ser “prévia, justa e em dinheiro”. Tais dispositivos, ao que parece, propõem a utilização de outras formas de aquisição de terras, que sejam baseados em procedimentos administrativos e que dependam do engajamento do particular em disponibilizar o imóvel de forma amigável.

Além disso, o Plano Diretor Estratégico reconhece a problemática de o instrumento da desapropriação como o principal meio de aquisição de terras na política urbana ao prever, no artigo 307, que a elaboração do Plano de Gestão de Áreas Públicas proponha alternativas à desapropriação para a aquisição de terras pelo Poder Público.

Fica evidente que tais previsões normativas partem do pressuposto de que a desapropriação é o instrumento de aquisição de terras mais apropriado à atuação do Poder Público dentre os existentes atualmente. Com efeito, não há menção a outros instrumentos de aquisição de terras ao tratar da viabilidade dos projetos urbanos – apesar da lei prever hipóteses de doação de calçada, o que, no entanto, trata-se de incentivo ao aumento das calçadas e às calçadas ativas em áreas já consolidadas. Há, no entanto, propostas de outras formas de aquisição de imóveis urbanos, o que mostra que o diagnóstico dos problemas decorrentes da desapropriação como é hoje foi incorporado à Lei.

As inovações propostas pelo PDE, portanto, não dizem respeito à utilização do instrumento da desapropriação, em si, mas sim à previsão de alternativas de aquisição

de terrenos pelo Município, na tentativa de diminuir a dependência das políticas realizadas em relação à desapropriação.

OPERAÇÕES URBANAS: QUAIS CONSEQUÊNCIAS DA ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO COMO PROMOTOR DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA?

As Operações Urbanas começaram a se delinear pioneiramente no Município de São Paulo com o objetivo de viabilização de intervenções no território com financiamento composto, em sua totalidade, pelas contrapartidas financeiras de particulares – proprietários de imóveis e empreendedores – pela aplicação de regras específicas de uso e ocupação do solo, desde que dentro do perímetro previamente delimitado (compra de parâmetros de uso e aquisição de potencial construtivo adicional) (MALERONKA, 2012). Os contornos constitucionais do instituto foram posteriormente delimitados no Direito Positivo brasileiro por meio do Estatuto da Cidade, como uma forma específica de regulação do desenvolvimento urbano: nas Operações Urbanas, o Estado atua como promotor da valorização de porção previamente delimitada do território por meio da flexibilização da legislação urbanísticas, que se dá mediante contrapartida financeira, a qual, por sua vez, é utilizada nas intervenções previstas no perímetro da operação urbana.

Por um lado, há características inerentes ao instrumento que, por mais que seja aprimorado, determinam suas possibilidades de aplicação e suas consequências na produção do território.

Explico: o “sucesso” das operações urbanas está vinculado a expectativa dos empreendedores e investidores em relação a potencial valorização da área. A capacidade de captação de contrapartidas do poder público por meio da venda dos Cepacs depende da atratividade tanto dos parâmetros urbanísticos exigidos para a implantação de empreendimentos privados, quanto do programa de intervenções públicas proposto para o perímetro da operação urbana. Soma-se a isso o fato que a execução do programa de intervenções públicas deve ser garantida, motivo pelo qual os recursos arrecadados no âmbito das operações urbanas são vinculados à sua replicação no mesmo perímetro de território da referida operação.

A partir dessas características, está dado o modelo de regulação das operações urbanas, previsto no Estatuto da Cidade, marcado pela redefinição do papel do Estado na condução da política urbana, aumento do controle privado dos investimentos públicos e redução das interferências políticas do Poder Público sobre a execução do projeto (MASSONETTO, 2003). Para Massonetto, ao se referir às operações urbanas após análise minuciosa dos artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade,

Dado que a única possibilidade de redistribuição do produto da valorização urbana é pelo desenho da operação no território e dado que o potencial de valorização dos títulos negociados a fim de alavancar o empreendimento é inversamente proporcional ao efeito distributivo almejado com a delimitação do perímetro de investimentos, percebe-se a incompatibilidade aparente entre o instituto disposto no Estatuto da Cidade e o padrão de intervenção do Estado na produção do espaço urbano decorrente da Constituição (MASSONETTO, 2003, p. 115)

Pode-se dizer, portanto, que a atuação do Estado nas operações urbanas o insere no circuito imobiliário como aliado do capital incorporador e promovendo as transformações necessárias à valorização do território, buscando, nesse contexto, se apropriar de parte dos ganhos fundiários excedentes.

Diante de tal diagnóstico, não seria de se esperar que os resultados das operações urbanas fossem satisfatórios do ponto de vista distributivo. Com efeito a “incompatibilidade aparente” demonstrou-se incompatibilidade fática com as análises das operações urbanas. Segundo Fix (2004), há constante erro de cálculo de custos e benefícios das operações urbanas, tendo em vista que os investimentos iniciais do poder público para dar impulso ao projeto em geral não são contabilizados, tampouco os impactos sociais e custos para atendimento habitacional das remoções das populações de baixa renda. Conclui, por fim, que “a Prefeitura concentra recursos públicos num trecho da cidade que está sendo adaptado para a implantação dos megaprojetos imobiliários com modernização da infraestrutura, desapropriações e expulsões” (FIX, 2004, p. 10).

Por outro lado, não obstante algumas características inerentes ao instrumento, é fato que, desde a sua concepção, houve avanços normativos e institucionais que buscaram soluções os primeiros problemas observados na sua aplicação. Nesse sentido, Maleronka (2012) identificou diferentes gerações das operações urbanas do Município de São Paulo, que correspondem aos saltos qualitativos de aprimoramento jurídico e institucional do instrumento.

Assim, a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, bem como a utilização dos Certificados de Potencial Adicional de Construção – Cepacs, marcou a entrada na segunda geração das operações urbanas, sem que, no entanto, tal reconfiguração jurídico-econômica correspondesse a uma melhoria no que a autora chama de “dimensão de projeto”.

Por fim, as três operações urbanas que começaram a se delinear no Município de São Paulo a partir de 2012 – revisão da Água Branca (Lei n. 15.893/2013), Mooca-Vila Carioca/Bairros do Tamanduateí (PL 723/2015) e Jacú-Pêssego (cujo projeto não foi levado adiante) – configuraram um aprimoramento institucional em relação às operações anterior, por conta da valorização da dimensão de projeto, bem como a preocupação na realização de projetos integrados, levando em conta aspectos econômicos, ambientais e comunicacionais.

Para a autora, portanto, as experiências que resultaram na sobreposição de interesses privados sobre os projetos, em decorrência da “ânsia por captação de recursos”, refletem a má utilização do instrumento, e à uma visão limitada quanto às suas possibilidades de transformação estrutural. A urgência desencadeada pela crise de financiamento das cidades brasileiras teria contribuído para esse processo no qual as condições de projeto das operações urbanas foram negligenciadas e ofuscadas pela ânsia por captação de recursos, aliada a uma visão restrita quanto às possibilidades de transformação estrutural assinaladas pelo instrumento.

Resta saber, no entanto, se os saltos evolutivos do instrumento são suficientes para compatibilizar os interesses do capital imobiliário com a justiça distributiva, o que por si só parece um paradoxo. Além disso, outra questão que se coloca é se a qualidade

do projeto e o seu impacto no território dependem do engajamento de governos progressistas.

A experiência recente do Município de São Paulo reafirmou a adesão de governos progressistas à utilização do instrumento, sem prejuízo do reconhecimento de seus problemas e limitações. O Plano Diretor Estratégico aprovado em 2014 autorizou a criação de novas operações urbanas consorciadas em São Paulo, desde que na Macroárea de Estruturação Metropolitana. Além disso, previu conteúdo mínimo que deve compor a lei da operação urbana, em especial a existência de programa de atendimento econômico, social e ambiental para a população diretamente afetada pela operação e previsão de terrenos para a produção habitacional de interesse social dentro de seu perímetro de abrangência ou perímetro expandido.

O regime das operações urbanas consorciadas previsto no Plano Diretor é decorrente de amplo processo participativo, cujos resultados evidencia, ainda, a postura institucional da gestão Fernando Haddad (PT, 2013-2016) de reconhecer os conflitos decorrentes da parceria entre Poder Público e mercado imobiliário, e de buscar criar bases para que “o projeto urbano se torne, de fato, um processo para a qualificação urbana e a redução das desigualdades em São Paulo” (SÃO PAULO, 2016).

Assentados em tal arcabouço jurídico e institucional, foram encaminhados dois projetos de lei criando as operações urbanas consorciadas Bairros do Tamanduateí (PL 723/2015) e Arco Tietê (PL 581/2016). Além disso, foi feita a revisão da operação urbana consorciada Água Branca (Lei n. 15.893/2013), para sua adaptação ao Estatuto da Cidade, a qual incorporou em seu texto a concepção posteriormente positivada no Plano Diretor Estratégico.

A análise e o monitoramento da implementação das operações urbanas da “terceira geração” provavelmente ocupará a agenda de pesquisa dos próximos anos, em poderá se chegar a novas conclusões sobre a (im)possibilidade aprimoramento institucional e de projeto das operações urbanas: conseguirá deixar de ser marcado pela reprodução das desigualdades no território?

DESAPROPRIAÇÕES EM PERÍMETROS DE OPERAÇÕES URBANAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Em dezembro de 2016, foram divulgados dados da SP Urbanismo que mostram que 28 % do montante total arrecadado com as operações urbanas no Município de São Paulo foram utilizados para a desapropriação de terras (São Paulo, 2016). Isso significa que, de 10, 067 bilhões arrecadados de 1997 a 2016, foram aplicados, entre 2000 e 2016, cerca de 2,819 bilhões foram gastos em desapropriações, sendo que 7 % para a implantação de Habitação de Interesse Social – HIS e 21% para realização de obras de urbanismo – não especificam em que constituem, mas em grande parte são destinados para intervenções no desenho viário previstas na operação. Em Habitação de Interesse Social – HIS, foram aplicados, ao todo, 19 %, ou 1,251 bilhão – sendo que 36,8 % dos recursos aplicados em HIS foram destinados à desapropriação (SPURBANISMO, 2016).

Quando realizadas em perímetros de operações urbanas, objeto de transformações concentradas no território e no tempo, e, por consequência, de intensa valorização, as desapropriações têm algumas características que ficam exacerbadas, e, em especial, o fator custo – social e econômico – é atravessado pela necessidade de

demonstração do Poder Público de que as obras serão executadas sem interferências de questões políticas.

No que tange o custo das desapropriações, foi anteriormente apontado como um fator de encarecimento da execução das intervenções públicas e de endividamento do Estado. Já em 2000 foi realizada pesquisa pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAU-Usp que analisou o alto custo das indenizações aos cofres públicos e os impactos às políticas sociais (MARICATO, 2001).

Atualmente, as análises feitas não são muito diferentes. Com efeito, como mencionado anteriormente, foram apontados como principais gargalos à política de desenvolvimento urbano da gestão Fernando Haddad (PT, 2013-2016) o tempo e o financiamento das desapropriações (ANNENBERG; DE PAULA, 2016). Nesse sentido, aponta Silva (2016), ao analisar, em especial, as políticas de habitação:

Políticas públicas de desenvolvimento urbano demandam terrenos para sua implantação. Se não há disponibilidade de terras públicas localizadas onde se busca implantar equipamentos e serviços públicos, a desapropriação costuma ser o caminho habitual para a aquisição. Se o tempo ou os recursos necessários para desapropriar terrenos não forem compatíveis com o tempo e o orçamento viáveis para implantar um projeto, este pode ser inviabilizado pela indisponibilidade de terras (SILVA, 2016, p. 218).

Nas desapropriações, o custo das indenizações é ainda impactado pela valorização dos imóveis em decorrência das intervenções implementadas e previstas. Mesmo quando o processo expropriatório se antecipa em relação à valorização real da área, a própria expectativa de valorização pode impactar nos laudos apresentados por particulares. Somando-se, ainda, o tempo de realização das etapas procedimentais necessárias à propositura da desapropriação e ao cumprimento da imissão na posse, torna-se grande a discrepância entre o VVR, o valor inicial estimado da indenização e os laudos particulares.

Assim, nas desapropriações realizadas em perímetros de operações urbanas, por serem realizadas em territórios de grande potencial de valorização, os proprietários dos terrenos disputam o ganho fundiário com o Poder Público. O cálculo que o proprietário realiza prevendo a valorização futura do imóvel é o que Abramo (1988) chama de antecipação das rendas fundiárias. O objetivo da operação urbana de captar a mais-valia decorrente das intervenções é anulado nos terrenos objeto das desapropriações, em que o proprietário é beneficiado com a possibilidade de disputa da valorização potencial do imóvel.

Em terrenos em que há ocupações irregulares por população de baixa renda, a discrepância é ainda maior. Proprietários “fantasmas”, que não exerciam a posse do imóvel inclusive quanto ao pagamento do IPTU, são premiados com a reintrodução de seus terrenos no mercado e, ainda, com a intensa valorização. Nesses casos, o diferencial de renda (*rente gap*) é ainda maior.

O conceito de diferencial de renda (*rente gap*) foi utilizado por Neil Smith ao analisar e explicar o fenômeno da gentrificação a partir do movimento dos capitais na produção do espaço urbano, diferentemente da perspectiva de análise dos economistas neoclássicos, em que as demandas e preferências de consumo individuais eram

determinantes na valorização ou “revitalização” de determinado espaço urbano (SMITH, 1996; 2007). Segundo o autor, a gentrificação ocorre em locais que passaram por depreciação em contextos de desenvolvimento urbano continuado e expansão das fronteiras do capital, gerando um diferencial de renda entre a renda potencial da terra e da renda capitalizada mediante o atual uso do solo. Dessa forma, a revitalização ocorreria em locais onde o diferencial fosse maior e proporcionasse os retornos de capital mais altos.

Em análise mais recente, Tom Slater retomou o conceito que havia sido discutido por Neil Smith desde a década de 1970, bem como passou pela literatura e por estudos empíricos, posicionando o conceito no contexto da urbanização planetária (*planetary urbanisation*) (SLATER, 2015). O autor denuncia o papel do Estado na produção e exploração do diferencial de renda, apontando a função de facilitador ativo para a atuação dos especuladores.

Nos terrenos ocupados por assentamentos precários objetos de desapropriação em perímetros das operações urbanas, o Estado promove a maximização da possibilidade de ganho fundiário pelo proprietário, decorrentes da elevação do diferencial de renda por conta valorização da área gerada pela remoção da população de baixa renda e pelas intervenções no território da operação urbana.

Não obstante o crescente bojo jurídico de proteção à moradia, as desapropriações de terrenos em áreas de operações urbanas carecem de reinterpretação à luz do princípio da função social da propriedade, em especial quando objeto de conflitos fundiários.

Coloca-se a necessidade de uma agenda de pesquisa que possa analisar o instrumento da desapropriação à luz da nova ordem jurídico-urbanística, de forma a estudar a fundo o modelo de desapropriação utilizado na efetivação das políticas urbanas e quais as suas consequências reais.

CONCLUSÕES FINAIS

O presente trabalho situou o instrumento da desapropriação na nova ordem jurídico-urbanística brasileira, indicando que o instrumento foi objeto de modificações pontuais, considerando que é regido por legislação das décadas de 1940 e 1960. Apesar de ser reconhecido como instrumento da política urbana, é, em geral, objeto de análise do direito administrativo. A literatura de direito urbanístico, urbanismo e planejamento urbano tem se dedicado a estudar instrumentos inovadores da nova ordem jurídico-urbanística brasileira.

Para verificar como a desapropriação é utilizada na política urbana, bem como quais seus impactos na produção do território, um recorte possível é o papel que exerce nas operações urbanas. Se, por um lado, as desapropriações são necessárias para viabilizar as intervenções previstas em determinada operação urbana, por outro, são apontadas como gargalos para a sua execução no tempo e no custo necessários.

No que tange ao fator custo, por essas desapropriações serem realizadas em territórios de grande potencial de valorização, os proprietários dos terrenos disputam com o Poder Público o valor de mercado do terreno, que irá definir o valor de

indenização. O objetivo da operação urbana de captar a mais-valia decorrente das intervenções é anulado nos terrenos objeto das desapropriações, em que o proprietário é beneficiado com a possibilidade de disputa da valorização potencial do imóvel.

Nos casos das desapropriações em terrenos ocupados irregularmente por população de baixa renda, o Poder Público acaba ignorando os conflitos de posse e privilégio, por meio das indenizações, os proprietários que há muito não exercem a posse no terreno em detrimento das famílias removidas. Nesses casos, o Poder Público se posiciona ao revés do princípio da função social da propriedade que deveria nortear as resoluções dos conflitos fundiários.

A aquisição de terras pelo Poder Público interfere na produção do território e, por isso, não deve ser entendida como mero instrumento administrativo de intervenção na propriedade, mas reinterpretado à luz da função social da propriedade. A partir dessas questões que se colocam e fatos que se mostram, fica evidente a necessidade de colocar o instrumento da desapropriação na agenda da pesquisa sobre política urbana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. *A dinâmica imobiliária: elementos para o entendimento da espacialidade urbana*. 304p. Dissertação (Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional)–Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1988. p. 24-96.

ANNENBERG, Flávia Xavier; DE PAULA, Pedro do Carmo Baumgratz. Inovações e alternativas institucionais para a transformação urbana em São Paulo. In: EIXOS de Estruturação da Transformação Urbana: inovação e avaliação em São Paulo. Ipea, 2016. cap. 7, p. 251-284. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160905_livro_eixos_de_estruturacao_cap6.pdf. Acesso em: 22 jan. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 fev. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1937. *Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública*. Brasília, 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 15 fev. 2017.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 11 fev. 2017.

BRASIL. Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962. *Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação*. Brasília, 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm. Acesso em: 15 fev. 2017.

BRASIL. Lei 10.257, de 1º de julho de 2001. *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Brasília, 2001. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 15 fev. 2017.

BREGA, José Fernando Ferreira. O público e o privado na implantação de planos de renovação urbana. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, v. 4, p. 167, 2014.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. Mediação de conflitos fundiários urbanos: do debate teórico à construção política. *Revista da Faculdade de Direito UniRitter*, Porto Alegre, n. 11, p. 197-217, 2010.

FIX, Mariana. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. In: SCHICCI, Maria Cristina; BENFATTI, Dênio (Org.). *Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. 1. ed. Campinas: Puccamp/Prourb, 2004. v., p. 185-198.

FROTA, Henrique Botelho. A função social da posse como parâmetro para tratamento dos conflitos fundiários urbanos. *Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade*. Natal, Fides, v. 6, n. 1. p. 37-54, 2015.

GOMES, Wilton Luis da Silva. *Inovações no regime jurídico das desapropriações*. Dissertação (Mestrado)–Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2009. 231p.

MARICATO, Ermínia et al. *Preço de desapropriação de terras: limites as políticas públicas nas áreas de habitação, meio ambiente e vias públicas em São Paulo*. Lincoln Institute Research Report. 2000. (Relatório de Pesquisa).

MASSONETTO, Luiz Fernando. Operações urbanas consorciadas: a nova regulação urbana em questão. *Revista da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre*, Porto Alegre, n. 17, p. 101-118, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU. *O arco futuro na São Paulo de hoje*. São Paulo: SMDU, 2016a. 152p.

SÃO PAULO (Município). SP Urbanismo. *Gestão das operações urbanas na Cidade de São Paulo*. Relatório da Diretoria de Gestão das Operações Urbanas. São Paulo: SP Urbanismo. 2016b. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/OUCs_BALAN%C3%87O_GERAL.pdf. Acesso em: 16 jan. 2017.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP. *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: lei municipal n. 16.050, de 31 de julho de 2014; texto da lei ilustrado*. São Paulo: PMSP, 2015. 248p.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SILVA, Patrícia Cezário Silva. *Aquisição de terras e habitação de interesse social*. In: EIXOS de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo. Ipea, 2016. Cap. 6. p. 217-249. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160905_livro_eixos_de_estruturacao_cap6.pdf. Acesso em: 22 jan. 2017.

SLATER, Tom. Planetary rent gaps. *Antipode*, Edinburg, v. 00, n. 0 2015, p. 1-24, 2015.

SMITH, Neil. *Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano*. Traduzido de *Gentrification, the frontier, and the restructuring of urban space* por Daniel de Mello SANFELICI. In: FAINSTEIN, Susan S.; CAMPBELL, Scott (Ed.). *Readings in urban theory*. Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers, 1996. São Paulo: Geosp – Espaço e Tempo, n. 21, p. 15 – 31, 2007.

VÍCOLA, Nivaldo Sebastião. *A propriedade urbana no Brasil*. Dissertação (Mestrado)– Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2007. 170p.

THE AGRARIAN QUESTION AND SUCCESSION PROCESS IN THE AMAZON

Luciana Bernardes Vasquez ¹
Elyson Ferreira de Souza ²

INTRODUCTION

In recent years, Brazil has gone through an important period of economic growth, with significant improvement in social indicators (VASQUEZ, 2016), however, the land situation, rural and urban, remains precarious. The land of the country is a serious problem since its occupation and is characterized by a high level of conflict and tension (REYDON, 2000).

The high concentration of land ownership remains, despite recent efforts towards democratization of land through land reform policy. This high concentration of land is one of the main sources of social and economic inequality in the country, and a significant part of its rural poverty (REYDON, 2011).

According to data of the agricultural census (IBGE, 2006), participating in a total area of 50% smaller agricultural establishments still in the range of 2.3%, while the 5% larger establishments totaled more than 69.3% of the total land, confirming the extremely high degree of concentration of land in the country, despite extensive land reform not modified the country's agrarian structure.

In this context, land reform appears not only as a social demand, but also as a fundamental instrument for the development of the country, since it is closely related to a set of social, economic, environmental conditions and different policies.

The agricultural settlements are designed as alternatives for fixing the man in the field, in addition to potential promoters of rural development. It is clear that the quantity and quality of rural settlements by the agrarian reform are still far from ideal, however, research shows that families have settled an improvement, albeit slight, in their living conditions (SOUZA, 2008). The problems are many, ranging from the quality and location of lands, lack of infrastructure, to the absence of a proper agricultural policy, to strengthen family agriculture in the settlements, supporting mainly the issues of financing, organization of production and environmental sustainability (SOUZA, 2008).

From the data of Incra, we observe that the Amazon is the main region of the country with regard to agrarian reform efforts, both in terms of the number of families settled as of area occupied, but the projects deployed little fit economically and environmentally to Amazon (TOURNEAU; BURSZTYN, 2010). The importance of the Amazon for humanity lies not only in the role for the global ecological balance, but is for your mass plant, its rivers, its fauna and houses a significant collection of indigenous and traditional populations that include rubber tappers, chestnut trees, bordering,

1 From University of Campinas (Unicamp). Contact: vasquez.lucianabernardes@gmail.com.

2 From University of Campinas (Unicamp). Contact: elysonsena@hotmail.com.

quilombolas, babassu coconut breakers, among others, that give it notability in terms of cultural diversity. Draws attention to the need for regulation of soil in rural areas to promote the development of the families that there resides and continuity of populations in rural areas, which over time comes down.

Another important issue to this discussion are the demographic changes that have occurred in rural areas. The example of what had already occurred in urban areas, the population of the field comes systematically, both by lowering endogenous factors to family structure, as the decline in the fertility rate and the fragmentation of families (SAKAMOTO; MAIA, 2013), as by exogenous factors to family structure as the modernization of agriculture and the extreme territorial inequalities (MAIA, 2014). In addition, has taken place the masculinization and aging of this population, given the persistence of the rural exodus, now more strongly observed among women and young people (ABRAMOVAY; CAMARANO, 1999).

In this way, there is another problem, which is the continuity of production units for lack of successors, both by reducing the number of heirs and the departure of young people to the cities, since more, and more, the children leave the family business in search of better opportunities for income generation (SILVESTRO et al., 2010). Thus, the objective of this article is to understand the land issue in Brazilian Amazonian settlements, emphasizing the determinants of migration of the rural population. The survey results show that migrants are predominantly young men and women, and suggest that the main reason among young people is the quest for better living conditions in the cities, linked to factors of better schooling, housing and income. Often, this search gives less willingness to change the field city and more to supplement the insufficient family income from work on land. In addition, for most of these people out of agriculture into urban areas.

The development of agricultural regions is essential for poverty reduction and economic and social development of the country (World Bank, 2008). It is concluded that the migration is inevitable while not taking to rural populations the same existing living conditions in the urban environment.

BRAZIL: LAND GOVERNANCE CHAOS AND THE NEED TO IMPROVE IT

Land concentration, land speculation and illegal land grabbing of public land ("grilagem")

The Brazilian agrarian question manifests itself in the high historical land concentration. According to Reydon (2011b), Brazil is one of the countries with the highest land concentration in the world³, where the area of the 50% smallest agricultural establishments is 2,3% of the total sum of all establishments' areas, and the area of the 5% larger establishments sum up about 69,3% of the total area, as Table 1 shows.

³ According to FAO (2011), the Brazil has the 9th higher Gini index for land concentration (0,85), only being lower than Peru (0,86), Spain (0,86), Bahamas (0,87), Panama (0,87), Virgin Islands (USA) (0,87), Guam (0,88), Paraguay (0,93) and Barbados (0,94) – which is even more dreadful if we take the Brazilian vast continental territory into account.

Table 1
Brazilian agricultural establishments land structure

	1975	1985	1995/6	2006
Number of establishments (millions)	5,0	5,7	4,8	4,9
Total area (millions of hectares)	323,9	369,6	353,6	294,0
Mean area (hectares)	64,9	71,7	72,8	67,1
Gini Index	0,9	0,9	0,9	0,9
Area of the smaller 50% (%)	2,5	2,4	2,3	2,3
Area of the larger 5% (%)	68,7	69,7	68,8	69,3

Source: Censos Agropecuários. IBGE. In: Reydon (2011).

In a capitalist economy the production factors (land, capital, labor, technology and natural resources) are essential to the productive process. The land market is strongly inserted in this process because it is in the land that the production processes and human living happen. Moreover, this asset has three important characteristics: it is scarce, not mobile and it is durable (REYDON, 2006).

According to Plata (2001), the emergence of the land market in Europe happened as a mean to overcome the feudal ties and enrich the bourgeois class that, from then on, would have a distinctive control over the economic relations. In Brazil, the land market was only consolidated after the abolishment of slavery, when also begins the formation of labor, products and credit markets (Plata, 2001). On this, Reydon and Plata (2000, p. 10) bring forth the thoughts of Karl Polanyi (1980, p. 84-85):

The crucial point is as follows: labor, land and money are essential elements to industry. They also have to be organized in markets and, of course, these markets make up an absolutely vital part of the economic system. Nevertheless, labor, land and money are not commodities. [...] The labor, land a money markets are, without doubt, essentials to a market economy (Reydon; Plata, 2000, p. 10, free translation from Portuguese).

The land market studies in Reydon (1992), Reydon and Cornélio (2006) assert that the most common ways that economic agents profit with land, especially in the Amazon, is through fiscal incentives, subsidized credit policies and land speculation. Thus, the speculation with land was historically considered as the most profitable activity for the landowners. This raised questions point to the need of debating about the urgent need of land governance instruments in Brazil.

According to Reydon (2006), in the period of 1500 to 1850, all the rules involving land uses were given by the powers of the king, the church and the political and physical power of those who were occupying the land. Plata (2001) and Reydon (2006) indicate that the land market begun to exist from 1850 on, with the Land Law, and from there on, the notaries and governmental institutions begun to formulate rules for the land occupation. This law aimed to occupy free lands and give the property to particulars. By doing so, it was instituted the regularization of existing lands and the transmission by means of buying and selling, private lands would be registered and, by exclusion, the unregistered lands would be the free lands that belonged to the State (“terras devolutas”) (Reydon, 2007).

Observing the studies of Silva (1997), Reydon (2006) traces a timeline of the Brazilian land regulation history, revealing that changes in the political and institutional framework were rarely translated in a real improvement of the regulation and effective enforcement of land property rights – from the slavery abolishment, the Republic proclamation, creation of the Civil Code in 1916, the promulgation of 1822 and 1988’s Constitutions, the creation of the Land Statute (Estatuto da Terra) and to the creation of some government organizations. Within the study, what could be perceived throughout the Brazilian land regulation history was the constant struggle between the State, trying to define, restrict and enforce regulations, and the enormous resistance of the large land property owners who objected any restrictions to the private property (Reydon, 2006). For this author, the large capital always took advantage and, in seeking its interests to obtain financial advantages, never respected the social and environmental land uses.

The Brazilian agrarian question is yet to be solved and is still a major hindrance to the country’s development (Table 2). The violence in land conflicts in the first decade of the 21st reveal that, between 2002 and 2010, there were more than 5 million individuals involved in a total of 13 thousand episodes of land conflict, resulting in an average of 1,448 cases per year (Reydon, 2011b, p. 7).

Table 2
Some numbers on the rural conflicts in Brazil, 2002-2010

Year	Num. of conflicts	Num. of persons involved	Conflicts in area (hectares)	Num. of murders	Num. of murder attempts	Num. of death threats	Num. of persons arrested	Num. of aggressions
2002	925	425.780	3.066.436	43	36	244	158	18
2003	1690	1.127.205	3.831.405	73	64	266	380	48
2004	1801	965.710	5.069.399	39	99	284	421	335
2005	1881	803.850	11.487.072	38	56	266	261	166
2006	1657	703.250	5.051.348	39	72	207	917	749
2007	1538	612.000	8.420.083	28	66	259	428	443
2008	1170	354.225	6.568.755	28	44	90	168	800
2009	1184	415.290	15.116.590	25	62	143	204	277
2010	1186	315.935	13.312.343	34	55	125	88	90

Source: Comissão Pastoral da Terra (CPT). In: Reydon (2011b), adapted.

Another problem created by the lack of land governance is the intense deforestation in the Amazon. A recent study of Reydon (2011a), inspired in Margulis (2000), reveal the complexity of the variables and causes of the Amazonian deforestation. These studies show that once the fiscal incentives and government development projects were the main inducers of deforestation. In verifying Margulis’ (2000, 2003) arguments it can be noted that beyond these massive fiscal incentives the deforestation is also motivated by the large profits obtained through land speculation via irregular appropriation of public unregistered lands (terras devolutas), opening of new areas for pasture, wood logging and other activities that cause more social and environmental losses for the population than economic gains.

Currently, when analyzing the irregular appropriation of public unregistered lands (terras devolutas) in the Legal Amazon (Amazônia Legal) it is possible to see clearly

the crescent expansion of the agricultural frontier – be it deforestation to open lands for pasture, for illegal logging of trees, mineral extraction or for large scale cultivation of soy, corn, castor beans, etc., to produce biofuels or for other purposes. For authors like Barreto, Pinto, Brito and Hayashi (2008), the lack of clear and reliable land regularization, the existence of innumerable falsified land titles or the occurrence of informal land possessions engender major difficulties to the elaboration and implementation of economic development or environmental governance projects in the Legal Amazon (Amazônia Legal). These lacks of regulation problems accompany the Brazilian land regulation history since as early as the Land Law of 1850 and reveal the fragility of the formal institutions relative to the demarcation, registry and property rights regulation (REYDON; BUENO; TIOZO, 2006). The uncertainty with property rights hampers economic and social development projects in the Amazon, creates numerous class conflicts, as well as creates serious difficulties for the State in the promotion of essential policies for the reduction of deforestation, such as command and control⁴ and economic incentives⁵ (Barreto, Pinto, Brito e Hayashi, 2008; Reydon, 2011a).

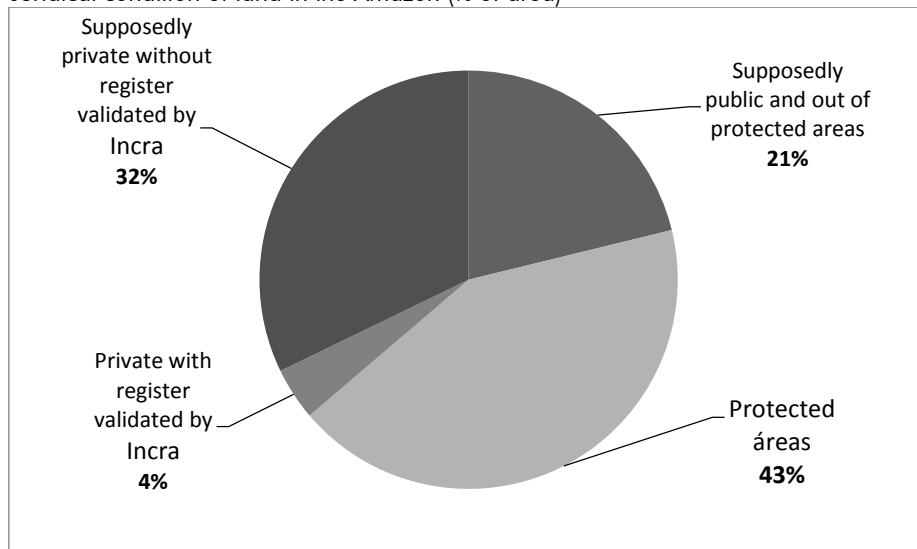
The land regularization is vital for the sustainable development promotion in the Legal Amazon. This statement is reinforced by the study of Maciel (2003) which highlights that the greatest Amazonian challenge is to implement public policies aiming at improving social justice, containing the deforestation and the rational utilization of the environment with actions seeking its conservation. Due to the lack of a cadastre and effective land property regulation in Brazil, the most common practice is the land possession, especially in the Amazon. The data in Figure 1 reveal that only 4% of the private areas (20 million hectares) have their registers validated by Incra⁶. There is more than 158 million hectares (32%) of land supposedly private without register validated by Incra. Yet there is the remainder 21% which were not in neither of the above categories and are, therefore, technically considered public lands without allocation. Thus, the lack of land regulation in the Amazon significantly corroborates to the generation of the economic, social and environmental problems, with emphasis to the deforestation.

4 "The main Command and Control Policies, direct State interventions that modify the behavior of the deforesters, were the operations: a) Curupira (2005) and Arc of Fire (Arco de Fogo) (2008) that fought the illegal wood logging; b) decree 6321/07 which restricts the credit grants from the banks and compel the land property owners in the municipalities with higher deforestation rates to re-register their properties; c) the creation of protected areas (Unidades de Conservação) summing up more than 20 million hectares to the existing 80 million, for a total of 273 protected areas; d) homologation of 87 Indigenous Territories (Terras Indígenas) with almost 18 million hectares; e) restrictions on the agricultural products from properties of the municipalities with the highest deforestation rates" (Reydon, 2011a, p. 1, free translation from Portuguese).

5 "The economic incentives policies which use economic strategies (prices and others) to encourage or inhibit economic agents to lower the deforestation were the following ones: a) operation Green Arc (Arco Verde) (2008); b) Special credit line under FNO, FNE and FCO (Constitutional Financing Funds for the Northwest region, FNO; for the Northeast region, FNE; and for the Central-western region, FCO) for deforested areas recovery, reforestation, and environmental regularization in the Legal Amazon" (Reydon, 2011a, p. 1, free translation from Portuguese).

6 Brazilian National Institute for Colonization and Agrarian Reform (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária).

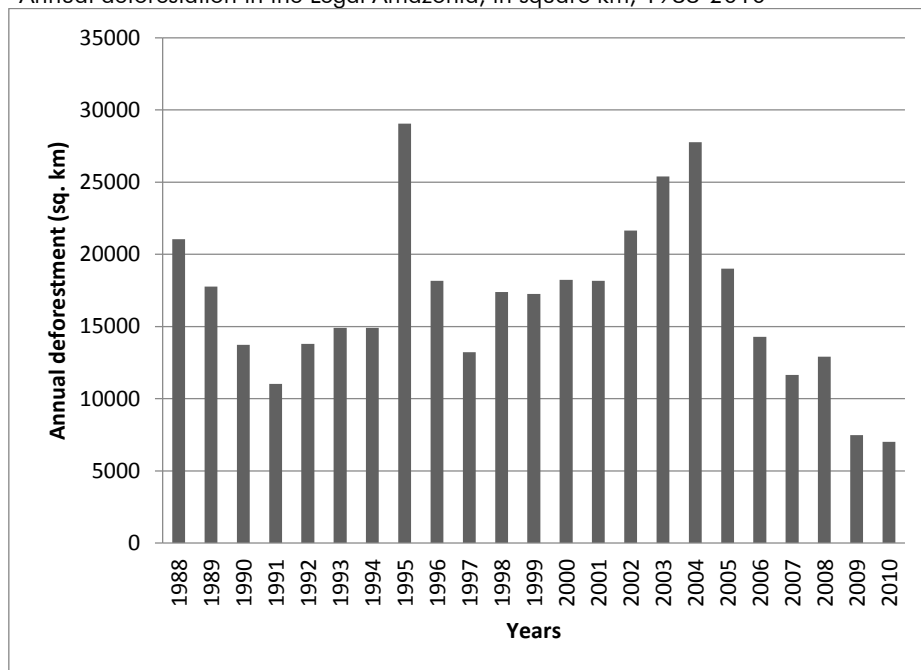
Figure 1
Juridical condition of land in the Amazon (% of area)



Source: Barreto (2008) apud Reydon (2011b). Modified and freely translated from Portuguese.

Based on satellite imagery, the annual deforestation in the Legal Amazon in the last years was around 6.4 and 7.4 million hectares, meaning a substantive improvement when compared to previous periods, but despite this reduction, the deforestation rates are still very high for a biome with the characteristics of the Amazonian.

Figure 2
Annual deforestation in the Legal Amazonia, in square km, 1988-2010

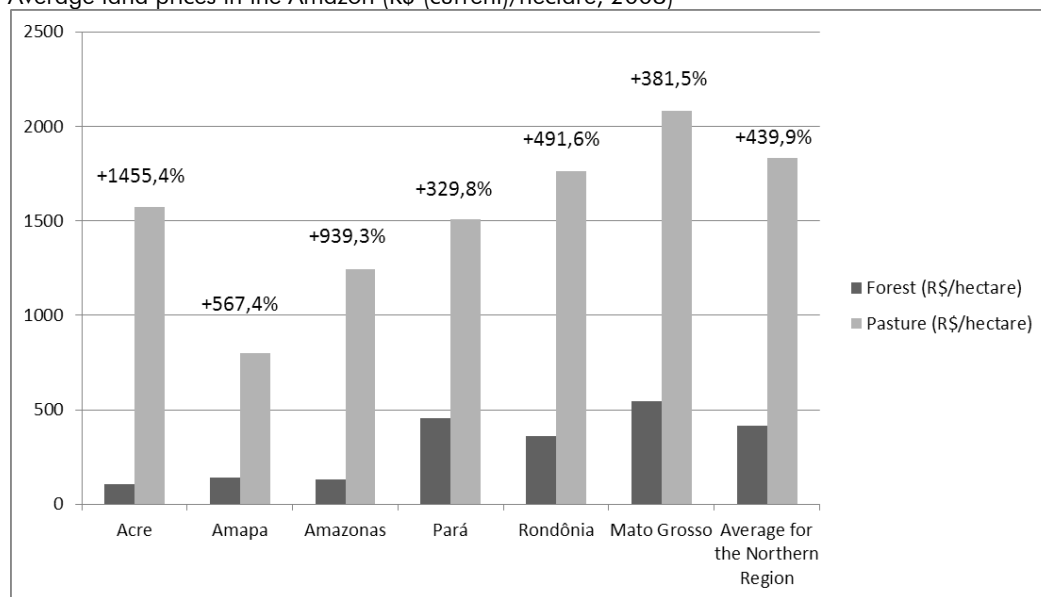


Source: Prodes (2011) apud Reydon (2011b). Adapted, free translation from Portuguese.

Analyzing the data on land prices in the states of the Legal Amazon, it can be perceived that the deforestation always increases significantly the property price, as the hectare values paid for forested areas are lower than in pasture areas. This occurs because the land prices are fundamentally determined by the expected productive gains from

livestock farming linked to the land, as the land productive utilization in the deforested lands can begin immediately and without capital expending in the deforestation activity. The forested land prices are inferior and this stimulate speculative agents into buying them for a low price and, after the deforestation process, selling it with a higher price as pastureland. This way the speculator also can obtain profits with (not always legal) tree logging, besides the value increase in the transformation to pasture later. In the Acre, the land price of a hectare can be increased as high as 14 times, while in the state of Amazonas the price can be increased as high as 10 times. Few investments have high paybacks as these (Figure 3). In this case, there is no doubt that the lack of land regulation, especially in large territorial extension states like those of Legal Amazon, is one of the major setbacks for the promotion of regional sustainable development.

Figure 3
Average land prices in the Amazon (R\$ (current)/hectare, 2008)



Source: Reydon (2011b), adapted, free translation.

The lack of a clear definition over land property rights in the Legal Amazon opens precedents for the occurrence of all the above-cited problems and creates difficulties to the sustainable development projects and policies for the region. Adapting Cavalcanti's (2002) idea to the Amazonian context and to the objectives of this study, the definition of sustainability comes from a relation between the human being and the natural environment – the forest – in such a way that man could use natural resources, but in such a way that it would not be harmful to the environment or to the next generations' welfare, guaranteeing economic efficiency, social justice and ecological prudence. It is the opinion of the present study that sustainability also involves a clear definition on property rights and effective land regularization.

RURAL SETTLEMENTS

The processes of rural settlements even following a law, acquire its own characteristics in each country and in each region within the country, as the culture or the economic interests. In the Amazon, considered as a storehouse of natural resources, with enormous riches to be exploited, occupation and exploitation policies vary according to the countries, following their own interests (ARAGÓN, 2013).

The settlements of Incra in Amazon continue outperforming those of other regions (TOURNEAU; BURSZTIN, 2010). 9,272 registered at Incra settlements ' till 2015, 3,448 are in Legal Amazon, corresponding to 37.2% of settlements and 63% of the total number of families settled (Table 3).

Table 3
Rural settlements in the *Amazônia Legal*

Local	Settlements in the <i>Amazônia Legal</i>		Families Settled in <i>Amazônia Legal</i>	
	Total	Δ %	Total	Δ %
SR-01/PA	400	4,3	98.789	10,4
SR-12/MA	805	8,7	112.341	11,8
SR-13/MT	549	5,9	82.876	8,7
SR-14/AC	161	1,7	32.900	3,4
SR-15/AM	146	1,6	57.382	6,0
SR-17/RO	221	2,4	39.053	4,1
SR-21/AP	54	0,6	14.953	1,6
SR-25/RR	67	0,7	16.639	1,7
SR-26/TO	378	4,1	23.635	2,5
SR-27/MB	511	5,5	72.219	7,6
SR-30/STM	156	1,7	53.790	5,6
Total	3.448	37,2	604.577	63,4
Total Settlements in the Brazil	9.272	100,0	953.930	100,0

Source: Incra.

To Tourneau and Bursztin (2010), the settled areas had become one of the main elements of the rural world in Legal Amazon, representing almost a third of the land used and almost 74 percent of rural establishments. However, according to the authors, not all of these lots if effect resource as an agricultural establishment, mainly because of the difficulties faced by these families to develop any economic activity is due to the lack of infrastructure, quality of land, access to financing or support policies, resulting in the abandonment of the land and, consequently, contributing to the process of land concentration. However, the overcoming of these difficulties, basic transformation of the rural settlement in an agricultural establishment, does not remove the threat to the continuity of the production units. In recent years has significantly increasing the problem of lack of successors in these rural settlements, generating another risk factor.

Table 4
The Brazilian population according to place of residence

Year	Urban			Rural		
	Population (1000)	%	Households (1000)	Population (1000)	%	Households (1000)
1991	110.423	75,6	27.248	35.714	24	7.633
2000	137.434	81,2	37.516	31.848	19	7.508
2010	160.438	84,4	49.296	29.655	16	8.131

Source: Maia (2014).

It is important to highlight that, young people are the ones that comes to the countryside and leaving, among these, is the leading participation of women (CAMARANO; ABRAMOVAY, 1999). Schooling is also preponderant in the definition of the employment prospects of urban areas and fulfills an important role in increasing the chances of migration of rural residents. As consequences of selective migration from rural areas (i.e., the predominant flow of young people more educated and female), has to accelerate the aging process and the masculinization of the rural population, compromising the reproduction of households and rural society (MAIA, 2014). Another important aspect of demography of the family is the aging population that also occurs in rural areas, and the significant growth of the average number of people with income of retirement and pensions. In rural areas, almost doubled the average number of retirees or pensioners (of 0.25 Member for entering in 1991).

RURAL EMPLOYMENT AND MIGRATION IN THE AMAZON

Fundamental part of the question of succession in the settlements, in particular, and on family agriculture, in General, is that the children of farmers, traditionally considered as stocks of labor available to the production increasingly seek other non-agricultural activities outside the property. Add to that the profound transformations of productive agricultural sector, resulting in greatly increased productivity and drastic reduction of agricultural jobs. Thus, increasing the transfer of rural workers to the cities. As shown in the Census, between 2000 and 2010, there is a relative reduction of the persons employed in agricultural work, particularly in the traditionally agricultural regions.

Table 5
Non agricultural employment – 2000 and 2010

Region	2000			2010		
	Total	Urban	Rural	Total	Urban	Rural
Brasil	81,5	93,5	29,1	85,1	93,8	33,5
Norte	72,0	90,8	27,5	76,5	91,6	29,6
Nordeste	68,6	89,0	24,3	75,1	90,0	30,9
Sudeste	90,2	95,5	40,1	91,9	95,7	40,7
Sul	80,1	94,4	27,5	84,2	94,2	33,4
Centro-Oeste	84,8	92,6	29,7	87,7	93,7	35,0

Source: Censos Demográficos. IBGE (2000; 2010).

In summary, despite the reason that drives people to seek opportunities outside of the family, in addition to the significant reduction in the number of rural residents has decreased substantially the share of those who perform agricultural activities (MAIA, 2014) according to the *Censo Demográfico* of 2010, the Brazilian Amazon had a population of 25,474,365 people in 2010. Of these, 2,094,017 were Brazilian recent migrants, were foreign migrants recent 9,853 (natural from other countries) and 323,810 were migrants with less than 5 years of age, in the period 2005-2010. Already the period accounted for migrants not 20,935,610 with 5 years or more of age and 2,110,671 non-migrants under

5 years of age (JAKOB, 2016). According to ARAGÓN (2013), the internal migration patterns in the Amazon have been modified over the years, intensifying the intraregional mobility and urban destination. In this sense, migration represents the destruction of the possibility of continuity.

CONCLUSION

The World Bank report (2008, p. 163), strongly condemns what it calls creating barriers against the mobility of workers, but our argument is that the improvement of public policies in order to secure the rural workers in the field, giving them decent living and working conditions would have a positive impact in reducing world poverty, since the migrants in most cases, are not only exercising their free choice of mobility, but forced to look for new opportunities to sell their work force in Exchange for supplying the basic needs of survival. In this sense, for these young migrants to exit the House, would be the way out of poverty, which is not always come true.

REFERENCES

ABRAMOVAY, R.; CAMARANO, A. A. Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos cinquenta anos. *Revista Brasileira de Estudos da População*, Brasília, v. 15, n. 2, p. 45-66, 1999.

ARAGÓN, Luis E. *Amazônia, conhecer para desenvolver e conservar: cinco temas para um debate*. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2013. v. 1, 324p.

BARRETO, P.; PINTO, A.; BRITO, B.; HAYASHI, S. Quem é dono da Amazônia? uma análise do cadastramento de imóveis rurais. Belém: Imazon, 2008. Disponível em: <http://www.ibcperu.org/doc/isis/10458.pdf>.

CAVALCANTI, Francisco Carlos da Silveira. *A política ambiental na Amazônia: um estudo sobre as Reservas Extrativistas*. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas)–Universidade Estadual de Campinas, 2002.

IBGE. *Censo agropecuário 2006: resultados preliminares*. 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/agropecuário.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2014.

JAKOB, Alberto Augusto Eichman. A migração recente na Amazônia brasileira: como analisar? In: CONGRESO ALAS, 30, Costa Rica, 29 nov. / 04 dez. 2015.

LE TOURNEAU, François-Michel; BURSZTYN, Marcel. Assentamentos rurais na Amazônia: contradições entre a política agrária e a política ambiental. *Ambiente & Sociedade*, v. XIII, n. 1, p. 111-130, jan./jun. 2010.

MACIEL, Raimundo Claudio Gomes. *Ilhas de alta produtividade: inovação essencial para a manutenção dos seringueiros nas reservas extrativistas*. Dissertação (Mestrado)–Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

MAIA, Alexandre Gori. O esvaziamento demográfico rural. In: BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M.; NAVARRO, Z. (Org.). *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. 1. ed. Brasília: Embrapa, 2014. p. 1081-1100.

MARGULIS, S. *Causas do desmatamento da Amazônia Brasileira*. Brasília: Banco Mundial, jul. 2003. 100p.

MARGULIS, S. *Quem são os agentes dos desmatamentos na Amazônia e por que eles desmatam*. Paper Conceitual. Brasília: Banco Mundial, 2000. Disponível em: <http://www.amazonia.org.br/arquivos/13213.pdf>. Acesso em: 28 maio 2011.

PLATA, L. E. A. *Mercados de terras no Brasil: gênese, determinação de seus preços e políticas*. Tese (Doutorado)–Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2001. 215p.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1980. 351p.

PRODES. *Taxas de desmatamento da Amazônia Legal*. Projeto Prodes. Ministério da Ciência e Tecnologia. Ibama. Ministério do Meio Ambiente. Inpe, 2011. Disponível em: http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2010.htm. Acesso em: 18 maio 2011.

REYDON, B. P.; PLATA, L. O. *Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil*. Campinas: Nead, 2000. 172p. (Estudos Nead, n. 3).

REYDON, B. P.; BUENO, A. K. S.; TIOSO, C. *Regulação da propriedade da terra no Brasil: lições dos primeiros passos*. In: REYDON, B. P.; CORNELIO, F. N. M. *Mercados de terras no Brasil: estrutura e dinâmica*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) Nead, 2006. 444p. (Nead Debate, n. 7).

REYDON, Bastiaan Philip. *A questão agrária brasileira requer solução no século XXI*. In: TEIXEIRA, Eryl Cardoso et al. (Org.). *As questões agrária e da infraestrutura de transporte para o agronegócio*. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2011. p. 3-48.

REYDON, Bastiaan Philip. *A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente*. In: RAMOS, P. (Org) et al. *Dimensões do agronegócio brasileiro*. Brasília: MDA, 2007. (Nead – Estudos, n. 15).

REYDON, Bastiaan Philip. *A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente*. In: RAMOS, P. *Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas*. Brasília: MDA, 2006a. (NEAD – Estudos, n. 15).

REYDON, Bastiaan Philip; CORNELIO, F. N. M. *Mercados de terras no Brasil: estrutura e dinâmica*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). NEAD, 2006b.

REYDON, Bastiaan Philip. *Mercados de terras agrícolas e determinantes de seus preços no Brasil: um estudo de casos*. Tese (Doutorado – Desenvolvimento Econômico)–Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 1992.

SAKAMOTO, C. S.; MAIA, Alexandre Gori. *Os impactos das mudanças na estrutura das famílias sobre a distribuição de renda: uma comparação entre áreas urbanas e rurais*. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL – SOBER, 51, Belém, 2013. *Anais...*

SILVA, L. O. *As leis agrárias e o latifúndio improdutivo*. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 15-25, 1997.

SILVESTRO, Milton Luiz et al. *Os impasses sociais da sucessão hereditária na agricultura familiar*. Florianópolis: Epagri; Brasília: Nead / Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2001.

SOUZA, Elyson Ferreira de. *Os polos agroflorestais como política de desenvolvimento rural sustentável em Rio Branco no Acre: da proposição à realidade*. Dissertação (Mestrado – Economia Doméstica)–Departamento de Economia Doméstica da UFV, Viçosa, 2008.

VASQUEZ, Luciana Bernardes. *Participação no mercado de trabalho e nível socioeconômico da população no período 2004-2013*. Dissertação (Mestrado)–Universidade de Campinas, Campinas, 2016.

WORLD DEVELOPMENT REPORT. *Agriculture for development: qual a visão do livro sobre o Brasil? Que posição o Brasil ocupa no contexto dos países*. 2008.

INFRAESTRUTURA DE DADOS ESPACIAIS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: UMA METODOLOGIA PARA INTEGRAÇÃO DE CADASTROS E REGISTROS FUNDIÁRIOS DA CIDADE

Tomás Wissenbach ¹

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo é apresentar a experiência concreta da construção da infraestrutura de dados espaciais na cidade de São Paulo na gestão Haddad (2013-2016). Os sistemas públicos de informação representam um importante vetor, se não o único, para assegurar simetria entre os agentes e atores que fazem a disputa das pautas urbanas. Porém as dificuldades são muitas. As limitações de mobilização de recursos públicos para realização de pesquisas ou mesmo para fortalecimento das instituições públicas que lidam com a informação são crescentes. A baixa da capacidade de investimento dificulta, por exemplo, tornar as plataformas públicas mais amigáveis e atrativas para público. Da mesma forma, que as carreiras públicas existentes ainda não se adaptaram às novas tecnologias, e, por conta disso, os entes públicos tem dificuldade da contratação de profissionais com o perfil adequado.

A estratégia é articular um grande ativo de informações para o setor público, resultado da ampla atribuição do Estado de exercer o controle ou gerenciar as atividades urbanas. Para cobrar impostos territoriais, para organizar a demandas habitacionais, para permitir a construção de novas edificações, para prestar benefícios sociais, o poder público tem que necessariamente realizar cadastros ou exigir que pessoas, empresas e organizações prestem informações compulsoriamente. Dado que o Estado está presente em quase todas as dimensões da vida social, o potencial de geração de informação é realmente gigantesco.

A utilização dessas bases de forma integrada e consistente, porém, não é trivial. Tomando a Prefeitura do Município de São Paulo como exemplo, vemos que há uma grande pluralidade de órgãos que produzem sistemas distintos realizados em períodos distintos, com tecnologias e estruturas incompatíveis entre si e, muitas vezes, com sobreposição e duplicação de informações. Para as informações imobiliárias urbanas, por exemplo, esse emaranhando se faz muito forte. O controle para tributação é um, a base para aprovação de projetos imobiliários é outra. Já o cadastro de assentamentos informais é estruturado também de forma apartada. Tudo isso combinado, muitas vezes, com a falta de uma cartografia precisa para referenciar todas essas informações. Mas, mais importante, é reconhecer que não se trata de uma situação criada espontaneamente. A desarticulação dos registros e das informações a respeito da informação urbana não é fruto do acaso, mas um contexto construindo institucionalmente

¹ Doutorando em Administração Pública e Governo na Fundação Getúlio Vargas FGV-SP / Foi diretor do Departamento de Produção e Análise de Informação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano SMDU-PMSP. Contato: twissenbach@gmail.com.

como forma de solapar a capacidade do Estado, da esfera pública, em planejar e controlar as dinâmicas de perpetuação da desigualdade no contexto urbano.

Apostar em infraestruturas de dados, criando condições para uma gestão compartilhada e descentralizada dos dados, significa incorporar a experiência acumulada limitações de mobilização de recursos públicos e percorrer um caminho distinto de iniciativas malsucedidas de construção de sistemas públicos de informação. Isto é, evitar a estruturação de um repositório único, a centralização das informações e a imposição de processos de gestão para diversos órgãos públicos e a sociedade civil. Na prática, no entanto, a opção descentralizada exige, mais do que grandes aportes tecnológicos, sinalização política. Essa sinalização aponta para três dimensões importantes: (i) a autonomia tecnológica; (ii) a gestão descentralizada; (iii) a política de dados abertos.

A LÓGICA DA PRODUÇÃO DA INFORMAÇÃO TERRITORIAL EM CONTEXTOS URBANOS

A organização dos cadastros de dados sobre a propriedade urbana, seja ela pública ou privada, sofre das características jurídico institucionais que tornam de grande complexidade o movimento de organizá-los nas perspectivas públicas. Os aspectos históricos que caracterizam a relação do Estado com a propriedade territorial, já foi bastante explorada por vários autores, com destaque para o doutoramento da arquiteta Luiza Bataglia. A autora chama atenção para um problema original da organização da informação sobre propriedade relacionada à tripla existência do registro de propriedade. Este aparece de três maneiras: nos contratos de compra e venda, que podem ser registrados em cartórios de registros gerais; na matrícula dos imóveis, específica do cartório de registro de imóveis e, por fim, nos cadastros municipais que tem como finalidade a tributação. Essas três fontes de informação estão organizadas de forma distinta, cujos investimentos em modernização ocorreram por motivações e movimentos diferentes. Isso torna extremamente complexo, não tecnicamente, mas politicamente fazer um arranjo que dê conta de mudar procedimentos e regras em três instâncias distintas.

Soma-se a essa dificuldade a característica adicional das informações sobre propriedade urbana estarem organizadas em papel. Não apenas os documentos referentes aos proprietários (e outras informações anexadas às matrículas) mas também as plantas de localização e descrição do imóvel. A progressiva digitalização dessas bases foi ainda feita em ritmo desigual. As bases tributárias foram as primeiras que foram sendo informatizadas, a partir dos anos 70. Isso se explica pela primazia que a arrecadação de tributos tem no âmbito da administração pública municipal no Brasil. Ora, se até meados dos anos 90 o IPTU era a principal fonte de arrecadação das grandes cidades brasileiras, organizar essa cobrança tornou-se primordial. Por outro lado, a preocupação com o planejamento territorial, com a formulação e implementação integrada no território, passou longe de figurar entre as prioridades das administrações municipais. Mais do que isso, a capacidade do Estado em controlar e organizar o espaço urbano era indesejada, pois consistiria no rompimento com a tradição de apropriação do aparato público pelas elites dominantes.

Ainda que num ritmo desigual a organização das informações a respeito da base imobiliária de arrecadação tributária avançou. Ao mesmo tempo e, dada a falta de

prioridade e os poucos recursos tecnológicos, aos cadastros alfanuméricos faltou a sua articulação com uma base cartográfica digital vetorial. A referência espacial do cadastro ficou precária: apenas um croqui de cada uma das quadras fiscais dá embasamento físico-territorial para um banco de dados que utiliza um código de identificação, o SQL – Setor Quadra e Lote. Tal característica impede a consistência dos dados relativos às geometrias espaciais, ou seja, que se compatibilizem os atributos relacionados à área de um imóvel (de terreno e construída) que consta em bancos de dados com aquela oriunda das bases georreferenciadas que são, portanto, mais precisas.

Até então as atividades municipais de planejamento e gestão do espaço urbano contavam com um esforço realizado ainda nos finais de década de 60 – por meio do Gegram – e que nos anos 80 havia sido digitalizado num esforço pioneiro de construção de uma base cartográfica digital. Inédita, importante, mas com inúmeros problemas de desatualização, articulação cartográfica e projeção espacial descontínua. Em outras palavras uma base toda remendada. Importante dizer que essa situação perdurou mesmo em períodos em que a inserção da cidade (existente ou almejada) se dava em articulação global. Isto é, se nos discursos, nos planos, e mesmo em algumas porções da cidade vigorava uma imagem contemporânea alinhadas com outras grandes cidades do mundo, suas bases cadastrais continuavam precárias e atrasadas.

Em 2004, contudo, um importante investimento foi feito na Prefeitura de São Paulo para construir uma base cartográfica digital de alta precisão. Num esforço importante e inédito em função do porte da cidade SP voltou a ser protagonista na constituição de uma base cartográfica. Assim, remetia ao seu papel no cenário urbano nacional que já havia tido tanto na produção do SARA Brasil em 1930 (MENDES, 2014) como na digitalização do Gegram e constituição do GeoLog. O trabalho, iniciado em 2003 e finalizado no início de 2005 fez com que a cidade tivesse pela primeira vez uma base cartográfica digital de alta precisão elaborada em escala 1:1000. Ela incluía toda a restituição da geometria dos lotes, quadras fiscais, um modelo digital de terreno, curvas de nível e muitas outras feições geográficas.

O avanço dessa base, inegável, falhou, no entanto, em suprir dois aspectos. O primeiro deles diz respeito à sua articulação com outras bases de informações em caráter sistêmico, o que foi feito mais adiante – e que é objeto do presente texto – com a constituição da Infraestrutura Municipal de Dados Espaciais – IMDE, isto é, o GeoSampa. A segunda lacuna, e que figura até hoje por fazer, é a validação dos lotes restituídos e consequente substituição pelos arquivos digitais referenciados geograficamente.

Além disso, e em que pesem os grandes avanços resultantes na construção do MDC, sua disponibilização ao público tardou a chegar. Apenas em 2011 o MDC passou a ser acessível ao público, mas ainda com a exigência de cadastro, em formato DWG e sem sua disponibilização integral: ou seja, o usuário deveria baixar cada uma das folhas para utilizar a base como instrumento de trabalho. Em janeiro de 2014, pela primeira vez, o MDC foi disponibilizado ao público na sua integralidade e em dezembro de 2015 como GeoSampa seu uso se popularizou ainda mais.

Para surpresa de muitos, até hoje a base de dados do cadastro imobiliário não conta com articulação com a cartografia digital. Esse fato, evidentemente, leva a uma indagação. Afinal, porque a maior cidade da América Latina, com um orçamento

superior a 50 bilhões de reais ainda não “informatizou” a sua base de lotes – necessária para aprimorar a arrecadação tributária, planejar e gerir o espaço urbano? Nesse caso, em que pesem as severas restrições orçamentárias e o enorme déficit de investimentos sociais que pressionam o tesouro municipal, não se pode alegar que o problema é o custo desse processo.

Evidentemente que se trata de um processo trabalhoso. Para que se possa eliminar os croquis, tanto de áreas públicas, como dos lotes privados, é necessário conferir os cerca de três milhões de lotes que foram restituídos com base nas fotografias aéreas ortoretificadas vis-à-vis os atributos e disposição de cada um dos lotes conforme eles estão cadastrados. Isso implicaria na mobilização de uma equipe substancial e, da mesma, forma na definição de uma metodologia de checagem e revisão dos trabalhos. De acordo com as estimativas realizadas para a formação de preços de um termo de referência desenvolvido pela Secretaria de Finanças (atual Secretaria de Fazenda) o custo desse processo, além da mobilização de técnicos da Secretaria, chegaria em cerca de 4 milhões de reais. Pouco se considerado tanto o orçamento global da cidade, como os cerca de 6 bilhões de reais arrecadados anualmente com o IPTU. Sem falar nos benefícios para otimizar e atualizar a arrecadação de tributos e capacidade de planejamento e gestão do território. Mais do que isso, a validação dos lotes permitiria a integração espacial de dezenas de bancos de dados sobre a cidade – que vai dos cadastros de equipamentos públicos até os cadastros de aprovação de empreendimentos (DUQUE DE PINHO et al.,2007).

As resistências para realizar um trabalho básico, de baixo custo relativo e altos benefícios só se explicam se olharmos para duas dinâmicas distintas: uma política e outra institucional. No plano político isso exigiria a transição para uma base de tributação distinta já que a passagem para uma base geográfica digital levaria a uma série de revisões sobre um tributo considerado de alto custo político. Significaria, ao mesmo tempo, assumir o desgaste de reconhecer que por décadas a arrecadação da segunda maior receita própria do município de São Paulo se deu de forma precária. É forçoso reconhecer que isso explica o fato de, por sucessivas gestões municipais o problema não foi atacado. Ao mesmo tempo, e aí chegamos ao nó da questão no que se refere ao tema do presente simpósio, a validação dos lotes restituídos exigiria um novo arranjo institucional no que se refere à governança de terras.

Isso porque, do ponto de vista técnico, o grande desafio para executar a tarefa de constituir uma base cadastral única é a interseção entre os lotes públicos e os privados. Ou seja, é precisamente nas quadras fiscais que possuem áreas públicas que existe maior incerteza entre os limites de cada propriedade. A razão de ser desse fenômeno é muito nítida. A base das propriedades privadas – cuja organização visa a tributação – é administrada pelo departamento de Rendas Imobiliárias, situado na Secretaria da Fazenda. Antes de inserir na base de dados do cadastro – no caso, por exemplo, de remembramentos ou desmembramentos de lotes realizados pela incorporação imobiliária – o processo deve passar pelos setores de aprovação, que ora situam-se nos órgãos descentralizados, como as atuais Prefeituras Regionais, ou se dão de forma centralizada, como é o caso das Secretarias de Licenciamento e atual SMUL – Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento.

Já as informações relacionadas às propriedades da municipalidade seguem caminho totalmente distinto. Tomando como exemplo uma área pública oriunda de um processo de desapropriação, ela inicia-se na elaboração da planta expropriatória, realizada por um departamento de desapropriações – Desap situado na Secretaria de

Negócios Jurídicos, atual Secretaria de Justiça. Terminada a desapropriação, as informações são enviadas para o Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário – DGPI que é responsável pela manutenção do acervo de áreas públicas. Essa discrepância nos fluxos de trabalho de acordo com a origem da propriedade revela-se também num elemento fundamental quando tratamos de organização de bases de informação: a codificação das áreas. A codificação é fundamental pois é ela que consegue distinguir os diferentes registros individuais dentro de uma mesma base e, também, permite integrar bases de dados e atributos oriundos de diferentes fontes. Ocorre que por conta da dualidade nos processos, fluxos de trabalho e atribuições dos órgãos em função do caráter da propriedade, se público ou privado, as codificações não são compatíveis. Assim, o SQL é um código restrito às propriedades privadas da cidade e, dessa forma, que não é aplicado para as áreas públicas.

Em suma, se a sobreposição das áreas públicas e privadas é o nó do problema de validação dos lotes restituídos, isso demandaria, além de um árduo, mas possível trabalho técnico de enfrentar um tema mais sensível e que toca a questão da governança de terras no município de São Paulo. Pelo menos no aspecto interno, exigiria uma integração funcional entre departamentos que nunca se conversaram. O desafio institucional que se coloca é complexo e, possivelmente, essa articulação interna só seria levada a cabo a partir de um processo amplo de abertura. Entra aí um elemento tecnológico que se não precede o político institucional é fundamental seja para articular as bases existentes seja, sobretudo, para abrir ao público e à sociedade os problemas na gestão da informação sobre áreas públicas. Afinal, à medida que fica mais transparente a informação, esses problemas se revelam para o grande público.

O SENTIDO DA CONSTRUÇÃO DE UMA INFRAESTRUTURA DE DADOS ESPACIAIS

A presente sessão pretende tratar da construção de uma infraestrutura de dados espaciais, defendido aqui como possibilidade de integração das bases de dados oriundas de diferentes fontes e, portanto, como elemento central na construção de uma governança pública de terras. Antes disso, porém, e como uma forma de reforçar a importância da opção pela infraestrutura de dados, consideramos importante tratar de dois possíveis desvios que são comuns quando se trata de organizar bases de dados sobre a cidade, em geral, e sobre áreas públicas, especificamente: a utopia dos sistemas que unificam tudo em um só banco de dados na lógica do *data warehouse* e a concepção de que sistemas públicos de informação só devem ser abertos depois de considerados completamente corretos pelo poder público municipal.

A CONSTRUÇÃO DO GEOSAMPA

A realização de um projeto que ambicionava integrar diversos sistemas e bases de informações, constituindo uma infraestrutura de bases espaciais teve como base de preparação o foco nos procedimentos e processos de gestão de cada informação. Nesse âmbito foi fundamental tanto a aplicação de uma pesquisa com usuários como a realização de um inventário das bases existentes.

A pesquisa apontou para o potencial das ferramentas de Geoprocessamento dentro da Prefeitura, já que uma boa parte dos servidores envolvidos nas áreas de cadastro e informação estava familiarizada com alguma ferramenta, mas tinha dificuldades em localizar, dentro da administração, as informações que precisavam. Comumente o expediente para isso é o processo administrativo formal no qual outras áreas são acionadas para prestar disponibilizar os dados necessários. Tal prática, além

de ser morosa, resulta em perda de informação, já que uma vez feita a consulta ela fica atrelada ao processo. Isso sobrecarrega as áreas que são demandadas e não se traduz em informação cumulativa: ou seja, se outro órgão consultar sobre a mesma informação, o expediente deverá começar do zero.

Figura 1
Catálogo Municipal de Bases de Dados e Dados Abertos

transparência

Você está em: Início > Administração da Cidade > Catálogo Municipal de Bases de Dados

CMBD - Catálogo Municipal de Bases de Dados

Previsto pelo Decreto Municipal nº 54.779/2014, o Catálogo Municipal de Bases de Dados (CMBD) tem por finalidade divulgar uma listagem de todas as bases de dados produzidas pelos órgãos e entidades da Prefeitura de São Paulo.

A tabela abaixo contém um resumo das bases catalogadas, com título, órgão responsável e categoria temática.

Para acessar mais informações sobre as bases de dados de cada órgão, clique na sigla do órgão correspondente e baixe a planilha em formato .xls.

É possível, também, baixar a [planilha completa em .xls e .csv](#).

O CMBD terá atualização constante, e uma ferramenta on-line será lançada em breve para facilitar a pesquisa pelos cidadãos.

Se a base que você procura está catalogada, mas ainda não disponível na internet, é possível formular um pedido de acesso à informação no e-SIC ([saiba como fazer um pedido aqui](#)).

Órgão ou Entidade	Sigla	Título da Base	Categoria temática	Resumo
Autarquia Hospitalar Municipal	AHM	Hospub – Sistema de Gestão Hospitalar Informatizado	saúde	Cadastro de pacientes, dados epidemiológicos e morbidade, procedimentos hospitalares
Autarquia Hospitalar Municipal	AHM	REM -Relatório Estatístico Mensal	saúde	Dados de produção assistencial, recursos humanos e financeiros dos hospitais, prontos socorros e prontos atendimentos

Dados Abertos

Este é o espaço onde pode ser feito o download das bases de dados estatísticos e geoespaciais da Prefeitura da Cidade de São Paulo. O formato aberto dos arquivos permite sua reutilização em diversos aplicativos digitais.

Dados Estatísticos

Aqui é possível fazer o download das bases de dados estatísticos georreferenciadas (com coordenadas geográficas). Você também pode acessar os metadados e dicionários dos respectivos arquivos.

Dados Geoespaciais

Nesta área você pode baixar diversas bases cartográficas, entre elas o Mapa Digital da Cidade. Todos os arquivos são acompanhados de seus metadados e dicionários de dados.

Dados Geoespaciais

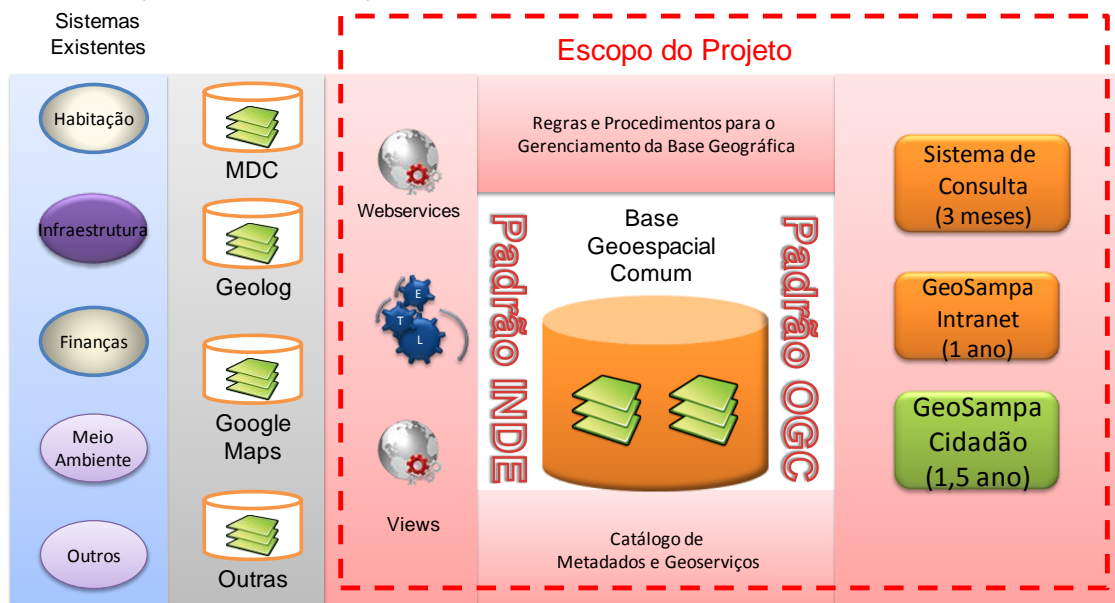
Dados Abertos

- [ZIP] Área de Ponderação 2000 e 2010 (1,73MB)
- [ZIP] Bacia Hidrográfica (2,04MB)
- [ZIP] Cemitério (53,0KB)
- [ZIP] Cortiço (122,0KB)
- [ZIP] Distrito (1,53MB)
- [ZIP] Favela (631KB)
- [ZIP] Geolog - Geocodificação de Logradouros (37,6MB)
- [ZIP] Mapa Digital da Cidade - MDC (1,47GB)
- [ZIP] Mapa Digital da Cidade - MDC na Internet (9,02KB)
- [ZIP] Nova Luz (20,0KB)
- [ZIP] Núcleo Habitacional (99,0KB)
- [ZIP] Zona de Origem e Destino 1997 e 2007 (3,02MB)
- [ZIP] Referência Urbana (55,9KB)
- [ZIP] Região 5 - divisão do município em cinco regiões (508KB)
- [ZIP] Região 8 - divisão do município em oito regiões (638KB)
- [ZIP] Setor Censitário 2000 e 2010 (11,1MB)
- [ZIP] Shopping Center (48,0KB)
- [ZIP] Subprefeitura (0,97MB)

Já o inventário de bases e sistemas e a organização dos acervos permitiu tanto aprimorar o planejamento do projeto em bases concretas, sobretudo em relação ao

conhecimento dos sistemas existentes, como e mobilizar equipes, órgãos e funcionários em relação aos padrões de organização das bases. Além disso, esta etapa resultou em dois produtos externos importantes para a política de transparência. O primeiro foi o catálogo municipal de base de dados – CMBD, instituído no âmbito da regulamentação municipal da Lei de Acesso à Informação – LAI e que permitiu o conhecimento do público externo em relação ao conjunto das informações produzidas pelo setor público. O segundo produto foi a publicação de parte expressiva do acervo no padrão de dados abertos na página da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Isso significou benefícios ao cidadão já na sua fase inicial dialogando com as crescentes demandas por informação desagregada e legitimando o GeoSampa para a sua continuidade

Figura 2
Estrutura simplificada do GeoSampa



Após a etapa de preparação, a primeira etapa do GeoSampa foi a constituição de uma base geográfica comum. Fazer convergir para um único ambiente uma diversidade de sistemas de informações sem, no entanto, modificar sua estrutura, requer uma referência para a sua articulação. A grande vantagem no caso de um ambiente de informações geográfica é precisamente que as propriedades espaciais de qualquer dado (endereço, coordenadas geográficas, CEP setor e quadra fiscal) permite isso. Porém o desafio está no fato de que, muitas vezes, as informações são georreferenciadas em bases geográficas distintas: cartografias anteriores, bases com projeções cartográficas distintas e referências espaciais imprecisas. Se esse problema pode ser atenuado pelo uso de ferramentas de integração, a constituição de uma base geoespacial mínima comum garante tanto a operacionalização dessa integração como subsidiam o contínuo processo de aprimoramento dos dados.

O Mapa Digital da Cidade de São Paulo (MDC de 2004) reunia as melhores condições para iniciar a organização de uma base geoespacial comum. Realizada a partir de levantamento aerofotogramétrico de alta precisão (escala 1:1000) o MDC representou um salto significativo em termos de base cartográfica da cidade: com a

restituição dos lotes, logradouros, quadras viárias, curvas de nível entre outras feições. No entanto, permaneceu organizado apenas como um conjunto de arquivos de alta precisão sem configurar-se como uma base relacional, isto é, tendo o seu conjunto de atributos dispostos de forma interdependente. Esta etapa permitiu também, após uma intensa avaliação de desempenho, a migração de um sistema de gestão de banco de dados proprietário para um sistema de código aberto – o PostGis. Além de melhorar o desempenho, essa decisão permitiu a economia de recursos da administração, o que ajudou a legitimar o projeto junto aos órgãos de planejamento orçamentário.

A partir dessa reorganização, outras bases foram adicionadas para garantir novas informações importantes para a integração dos sistemas. A incorporação de informações e atributos do mapa da Secretaria Municipal de Finanças foi fundamental, pois boa parte dos cadastros e de sistemas da Prefeitura estava atrelada aos códigos fiscais. Da mesma forma o aprimoramento da base de logradouros da cidade, adicionando dados tanto da área de transportes como de algumas concessionárias de serviços públicos permitiu incorporar informações da chamada cidade informal. Assim, uma ação essencial dos produtores de informação que é a geocodificação (atribuição de coordenadas geográficas a uma determinada base) teve sua qualidade ampliada. Todas as ações listadas configuraram uma nova base comum geoespacial, chamada de BGEO.

Estruturada a BGEO foi iniciado o fluxo de integração. Como dissemos no início do presente relato, estabelecer a coordenação na política de informações geoespaciais envolvia lidar com um contexto de gestão descentralizada dos dados. Maximizar os benefícios e minimizar os problemas desse modelo foi a estratégia central do projeto. Nesse sentido, a principal decisão tomada foi a de não interferência nos sistemas existentes. Isso significava não impactar nas rotinas de trabalho das várias áreas, garantir sua autonomia para gerir e tomar decisões, aproveitando os dados que eles geravam. Tal entendimento foi essencial também para que o andamento do projeto não esbarrasse em resistências técnicas e políticas dado que outro caminho significaria romper com atribuições e com a história institucional de cada um dos órgãos.

Partindo do inventário e catálogo realizados anteriormente, realizou-se um levantamento técnico das propriedades de cada sistema (habitação, infraestrutura urbana, finanças, transportes, atendimento ao cidadão entre muitos outros) e a definição, em conjunto com as áreas envolvidas, das informações e atributos que eram de interesse corrente de outros órgãos. Isso porque não se tratava de trazer todas as informações de cada sistema.

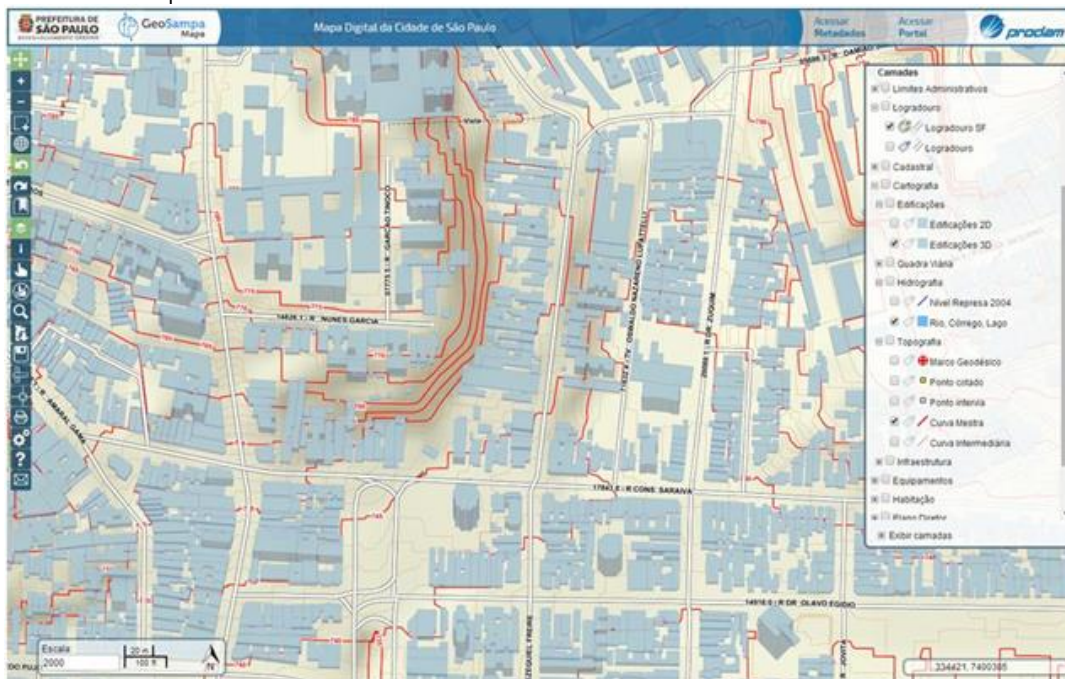
A partir das especificações adotadas pelo plano de integração foi feita a aquisição da ferramenta de integração responsável pela extração, transformação e carregamento (da sigla ETL, em inglês) de dados oriundos de outras bases. Sua configuração, ferramenta que foi responsável por realizar, de forma automatizada a padronização dos formados quando trazem a informação dos sistemas de origem. Essa foi sem dúvida a etapa mais trabalhosa e complexa tecnicamente do projeto, mas que, por outro lado, o beneficiou de forma significativa, ao enriquecer o universo de informações disponibilizadas pelo GeoSampa ao público interno. Da mesma forma, garantiu a atualização permanente e automatizada das informações uma vez que as rotinas de atualização foram configuradas de acordo com as características de cada base

(diárias, semanais, mensais...) e atrelada à atualização do portal às rotinas de trabalho dos órgãos de origem, sem implicar em ampliação dos trabalhos nesses órgãos.

Outra etapa fundamental foi o desenvolvimento das ferramentas de visualização, consulta e acesso aos dados, o elemento de utilidade direta da infraestrutura de informações espaciais e de maior destaque. Se as atividades descritas anteriormente deram sustentação para o projeto, o fácil acesso garante que, efetivamente, exista um benefício direto ao público – o que é essencial para sua legitimação. Em função disso, a decisão foi de priorizar o desenvolvimento das ferramentas de visualização paralelamente às outras atividades e não de forma subsequente. Mais uma vez, a opção foi pelas aplicações de código aberto (*open layers* e *map server*) representando outra redução de custos para a administração sem redução do desempenho ou das funcionalidades.

A adoção de uma estratégia incremental significou alinhar as expectativas em relação às potencialidades das soluções oferecidas com a importância de prover resultados de longo prazo. Ou seja, foi necessário priorizar, no desenvolvimento da plataforma, as funcionalidades de consulta mais usuais para o público geral (num primeiro momento o servidor da administração municipal e depois o público externo) e deixar para um segundo momento as ferramentas mais sofisticadas de análise espacial. É importante destacar que, ao mesmo tempo, as informações produzidas estavam sendo disponibilizadas para *download* para o público externo e, para o público interno, era possível acessar e baixar as informações diretamente via conexão com o banco de dados. Assim, o usuário avançado, que utiliza aplicações *desktop*, tem as suas necessidades satisfeitas.

Figura 3
Portal Geosampa



Nessa linha, o projeto GeoSampa organizou o desenvolvimento do servidor de mapas em três etapas. A primeira, entregue em três meses após o início do projeto, foi o

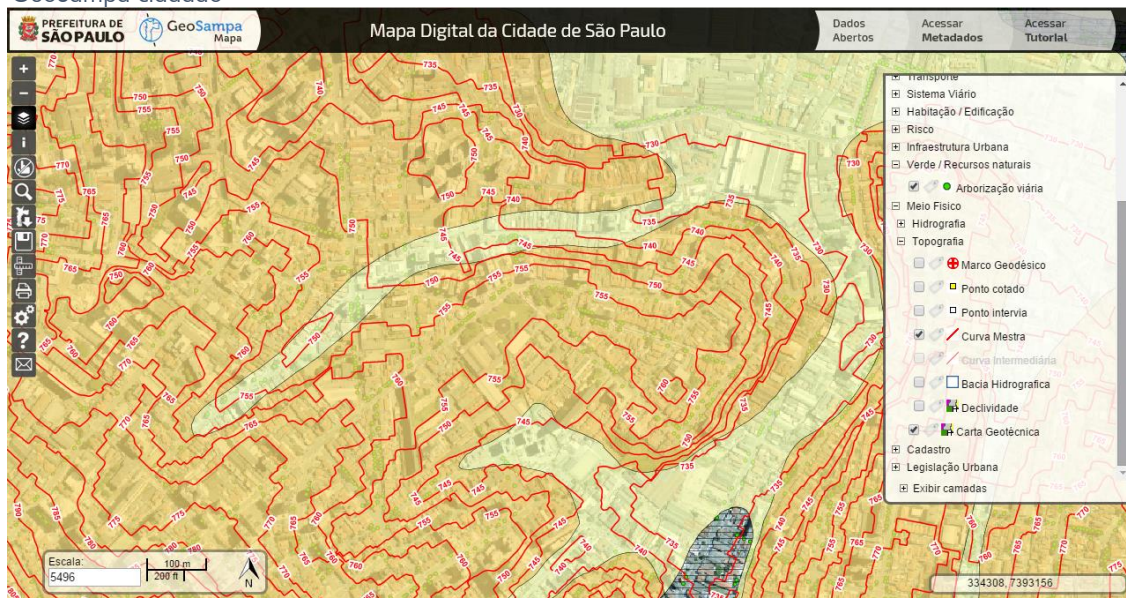
sistema de consulta ao mapa digital da cidade. A ferramenta permitia acessar dados básicos do Mapa Digital da Cidade, ou seja, informações eminentemente cartográficas, a localização dos equipamentos públicos e de outras informações, somando pouco mais de 30 camadas de informação. Também era possível realização de consultas simples como busca por endereço ou localização de subprefeituras. Um produto rápido fez com que, principalmente as equipes das secretarias e órgãos públicos, percebessem o andamento do projeto a partir de uma aplicação concreta. E já obter algumas informações básicas, mas importantes.

Na segunda etapa, a complexidade foi maior e compreendeu a criação de um portal, na intranet, para reportar as atualizações e informações para a comunidade de usuários de ferramentas Geo na Prefeitura e uma aplicação de acesso e inserção de metadados (a partir do *Geonetwork*). A aplicação de serviços de mapas, por sua vez foi aprimorada, aumentando progressivamente o seu conteúdo, incluindo aqueles oriundos dos fluxos de integração, até chegar a mais de 130 camadas. As ferramentas de consulta também foram aprimoradas, inclusive a partir da experiência dos usuários. A entrega do GeoSampa intranet ocorreu após um ano do início do projeto.

A terceira etapa foi o desenvolvimento do GeoSampa cidadão. A ferramenta partiu do GeoSampa *intranet*, mas foi adaptada em algumas funcionalidades aproximando-se daquelas mais populares da internet. Também foram incluídas as páginas de dados abertos, permitindo ao cidadão baixar todas as informações visualizadas (mais bases estatísticas oriundas da página de dados abertos da SMDU) e uma versão simplificada dos metadados. O GeoSampa Cidadão será lançado ao público em novembro de 2015.

Figura 4

GeoSampa cidadão



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A melhoria da qualidade dos cadastros fundiários na cidade de São Paulo envolve diversos aspectos institucionais, relativos à articulação das competências legais

dos órgãos que lidam com a gestão do patrimônio público. Mais do que isso tratam do necessário enfrentamento de uma questão absolutamente prioritária: a vetorização das áreas públicas e a sua validação a partir dos registros documentais em conjunto com a validação dos lotes privados na cidade de São Paulo. É esse processo conjunto que permitirá a unificação de ambos os cadastros, tornando mais transparentes os processos internos e os debates com a sociedade em relação aos temas fundiários urbanos. A regressividade na arrecadação de impostos territoriais, a destinação e o aproveitamento das áreas públicas, a concentração de propriedade imobiliária, a irracionalidade da ocupação do espaço urbano são todas dinâmicas chaves para combatermos e superararmos a perversa desigualdade que permeia as nossas cidades. São essenciais, também, para produzir mais serviços públicos, melhorarmos a mobilidade urbana, criarmos mais áreas verdes e assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

A melhoria na qualidade da informação sobre a terra urbana em um contexto metropolitano é, portanto, um processo tão essencial como urgente. O que tentamos demonstrar no presente texto é que as soluções disponíveis, baseadas na infraestrutura de dados espaciais, permitem enfrentar a complexidade institucional, ao articular bancos e bases de dados existentes a partir de diversas fontes de informação. Negar a variedade institucional presente nas questões relativas à gestão da terra urbana, por outro lado, coloca como premissa para qualquer melhoria uma mudança abrupta na forma pela qual as organizações estatais funcionam. Tem pouca chance de sucesso, portanto. Por outro lado, pensar na contribuição dos sistemas de informação geográfica de forma descolada desse cenário institucional fragmentado, apresentando ferramentas muito avançadas que combinem indicadores diversos é desviar-se do centro do problema. E, assim, se afastar da solução.

Em que pesem os problemas de codificação, a diversidade e mesmo a contradição das documentações, a tripla existência da propriedade imobiliária, é viável superar esses problemas com uma estratégia que pense em melhorias progressivas e não em um planejamento que se pretenda abrangente e holístico. Principalmente, não se pode cometer o equívoco de ter como objetivo informações totalmente acuradas antes de sua disponibilização ao público. Dado o contexto de contradições e problemas intrínsecos aos registros fundiários, os casos mais complexos só serão resolvidos em análises caso a caso. Isso não significa, por outro lado, desprezar qualquer informação sobre essas áreas. A simples referência geográfica delas, ainda que não se obtenham todos os atributos (que só serão validados após ampla análise legal), a simples constatação da sua projeção no terreno urbano, do contexto no qual elas se situam já seria um grande avanço. Isso porque a sua disponibilidade mesmo que a real situação já sejam necessárias consultas jurídicas mais aprofundadas já sinaliza para o governo (no seu aspecto interno) e para a sociedade (aspecto externo) a existência para a política pública.

Num ambiente de infraestrutura de dados espaciais a geometria dessas unidades espaciais mínimas de dinâmica da cidade, ou seja, ou lotes públicos ou privados, já permite uma integração com outros cadastros disponíveis (mesmo sem que todos os atributos sejam validados). A progressiva integração, dessa forma, permitirá um importante avanço no que diz respeito a partir da localização de todas as áreas públicas e da validação dos lotes privados. Os dois processos estão em andamento e prontos para

serem executados pela Prefeitura de São Paulo, porém são emboscados por dois processos contraditórios.

O primeiro é a resistência conservadora que articula servidores públicos e uma visão unicamente jurídica do problema. Essa resistência coloca como barreira tanto a complexidade técnica do processo quanto a necessidade de rever todas as informações, uma a uma, para só então disponibilizar as informações. Considerando, no entanto, o volume de informações necessárias para serem checadadas, fica evidente que o processo será tão longo quanto inviável de ser alcançado. Ademais, a dinâmica da cidade e a necessidade de atualização dos dados tornará esse processo uma inalcançável corrida contra o tempo.

A segunda visão já possui uma intenção mais alinhada com a governança pública das terras e é defendida por setores mais progressistas no debate das cidades. Porém, ao passo que vê o problema numa perspectiva mais abrangente, o que é correto acaba por situá-lo em um processo de planejamento muito global. Afinal, se não é possível adotar numa metrópole, a estratégia de começar do zero (o que seria viabilizado pela construção dos cadastros multifinalitários), dificilmente as resistências serão vencidas pelo enfoque tradicional do planejamento. Isto é, pensar a partir de várias etapas subsequentes – por meio, por exemplo, de um Plano Geral para a gestão do patrimônio imobiliário acaba por definir um problema muito amplo para ser atacado. O percurso acaba levando a uma proposta de mudança institucional ampla: reorganizar secretarias e departamentos para alinhar as atribuições, rever processos de gestão da informação, integrando cadastros e prever indicadores para a sua destinação.

A infraestrutura de dados possibilita um caminho intermediário entre essas duas opções à medida que possibilita melhorias progressivas e graduais e, ao mesmo tempo, permite a correta priorização dos problemas. Permite por um lado, pensar na conexão de bancos de dados a partir das geometrias espaciais (o que é trabalhoso, mas relativamente simples de fazer) e a qualificação sucessiva dos documentos correlatos (processos administrativos, bancos de dados sobre as destinações de áreas, bases sobre omissões na posse). Por outro lado, ao ser pensado com ambiente de dados abertos, permite que ao invés de aguardar toda a qualificação da informação antes de sua disponibilização, permite um processo aberto e transparente com a sociedade, isto é, um contínuo aprimoramento em conjunto com a sociedade civil. Ou seja, se entendemos a governança de terras em seus aspectos interno e externo, a infraestrutura é um caminho para a qualificação das informações sustentado nessa premissa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DUQUE DE PINHO, C.; GOLTZ, E.; CÂMARA, G. Ontologias de Objetos geográficos: o lote urbano. In: ALMEIDA, M. C.; CÂMARA, G.; MONTEIRO, A. M. V. (Org). *Geoinformação em urbanismo – Cidade real X cidade virtual*. Brasil: Oficina de Texto, 2007.

MENDES, Ricardo. S.A.R.A. Brasil: restituindo o Mapa Topográfico do Município de São Paulo. *Informativo Arquivo Histórico de São Paulo*, v. 10, n. 37, dez. 2014.

SIGEF: COBRANÇA DOS TÍTULOS ONEROSOS DO PROGRAMA TERRA LEGAL

Marcus Vinicius Boente do Nascimento ¹

Lucia Cristina Gama de Andrade ²

Roger Augusto de Camargo ³

Resumo

Um dos desafios enfrentados no âmbito da Subsecretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal – Serfal está na aplicação dos procedimentos metodológicos de cobrança dos imóveis a serem alienados de forma onerosa no âmbito da Amazônia Legal, diante dos novos normativos e a complexidade operacional que regula estes procedimentos. A segurança jurídica do processo de cobrança, a adequação técnica da metodologia descrita nos normativos vigentes e a conformidade com as normas de contabilidade pública é princípio básico e essencial para o desenho dos processos e o desenvolvimento de sistemas informatizados que garantam transparência, acessibilidade e legalidade. O presente artigo pretende apresentar o processo de discussão e formalização de procedimentos operacionais referente aos títulos onerosos formalizado pelo Grupo de Trabalho Especial – GTE-Cobrança, o qual foi desenvolvido a partir de uma análise dos normativos vigentes, acompanhado de simulação em uma amostra dos títulos emitidos para validação metodológica dos procedimentos operacionais para cobrança de títulos à vista e, na condição de vencidos e vincendos, de forma a permitir a homologação e implementação do Sistema de Cobrança de Títulos Definitivos – Sigef-Financeiro, sistema este, que irá realizar a gestão dos recursos recolhidos a serem apropriados ao Tesouro Nacional. Para tanto, o artigo após introdução, descreve os procedimentos realizados para levantamento da base legal que apoia os procedimentos de cobrança dos títulos onerosos, auxiliar na construção da metodologia utilizada na apuração de valores a pagar dos títulos emitidos pelo Programa Terra Legal. Na sequência, aborda as políticas públicas voltadas para o segmento de Agricultura Familiar e de Crédito Rural no país e, encerra com as considerações finais pertinentes ao modelo a ser utilizado pelo Programa Terra Legal, à luz de tais políticas públicas de crédito.

Palavras-chave: Serfal. Títulos onerosos. Metodologia de cobrança. Sigef-financeiro.

INTRODUÇÃO

O presente artigo traz um tema de crescente atenção da sociedade civil, relacionado a visibilidade e transparência das ações do governo federal em seus atos normativos referente à metodologia utilizada na construção de seus procedimentos e modelos adotados, indo além do tema da transparência da informação pública, o qual ganhou relevância no Brasil a partir da Lei Complementar no 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – transparência na gestão fiscal) e a Lei de Acesso a Informação (LAI) no 12.527/2011 (regulamenta o direito do cidadão à informação pública).

1 Administrador / Coordenador da SRFA/Incra / Estudante do Curso de Especialização em Gestão Pública da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Contato: marcus.nascimento@incra.gov.br.

2 Administradora / Servidora da SRFA/Incra / Mestre em Planejamento do Desenvolvimento (Plades) pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naeq) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Contato: lucia.andrade@incra.gov.br.

3 Economista / Consultor pela GIZ/SRFA/Incra / Mestrando em Agronegócio pela Universidade de Brasília (UnB).

A transparência e a divulgação do processo de construção da normatização dos procedimentos na gestão pública, a serem aplicados no acompanhamento dos recursos financeiros, permite à sociedade civil ampliar sua capacidade de compreender as ações e informações divulgadas pelos órgãos federais. Conforme Slomski (2010), nesse modelo a ênfase está no cidadão e na divulgação dos resultados gerados pelos programas, exigindo-se do gestor público eficiência, transparência e, sobretudo, qualidade na prestação dos serviços públicos e no exercício das funções estatais.

Com isto, a razão do presente artigo está em dar publicidade ao processo desenvolvido dentro da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal – Serfal, na construção e formalização dos procedimentos a serem adotados para as cobranças dos títulos onerosos do Programa Terra Legal, na busca de demonstrar o esforço exigido pela área técnica da administração pública na implementação dos atos normativos instituídos pela área legislativa do governo federal.

No ano de 2009, o governo federal promulgou a Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009 (com alterações ocorridas recentemente, pela Medida Provisória n. 759, de 26 de dezembro de 2016), com o objetivo de realizar a regularização fundiária em áreas da União não destinadas no âmbito na Amazônia Legal, o qual após o processo de destinação e titulação finalizado gera a formalização da cobrança dos títulos onerosos expedidos, conforme critério estabelecido na Lei;

Art. 12º. Na **ocupação de área contínua acima de um módulo fiscal e até quinze módulos fiscais, desde que inferior a 1.500ha (mil e quinhentos hectares)**, a alienação e, no caso previsto no § 4º do art. 6º, **a concessão de direito real de uso se darão de forma onerosa**, dispensada a licitação.

(...)

“Art. 17º. O valor do imóvel fixado na forma do art. 12 será pago pelo beneficiário da regularização fundiária em prestações **amortizáveis em até 20 (vinte) anos, com carência de até 3 (três) anos.**

§ 1º Sobre o valor fixado **incidirão os mesmos encargos financeiros adotados para o crédito rural oficial**, na forma estabelecida em regulamento.

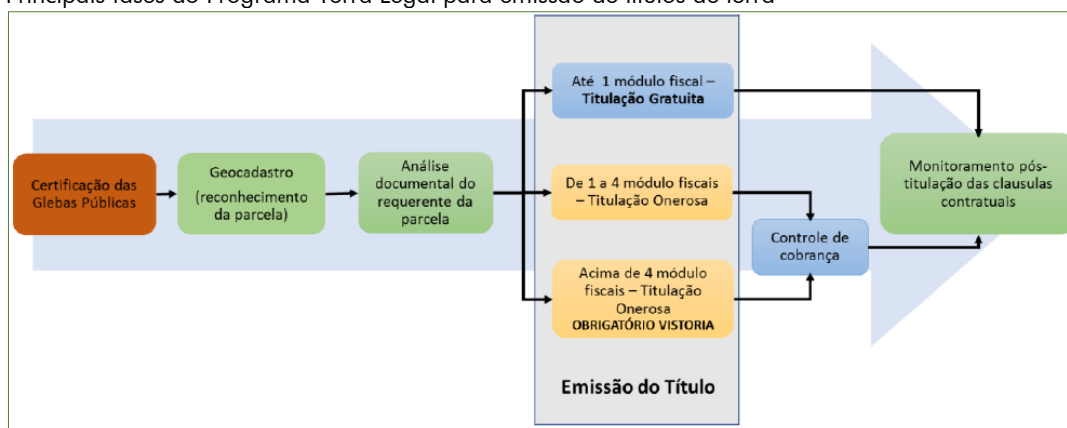
§ 2º Na hipótese de **pagamento à vista**, será concedido **desconto de vinte por cento**, desde que o requerimento seja realizado no prazo de até trinta dias, contado da data de entrega do título (Grifo nosso).

Esse ato legislativo criou uma obrigação, por parte da área da administração do Programa Terra Legal de construir os normativos internos dentro dos ritos processuais dos procedimentos contábeis a serem aplicados na gestão financeira, no entanto, em decorrência do reduzido quadro operacional da Serfal à época, sua prioridade foi o delineamento de instruções normativas para a destinação dos mais de 55 milhões de hectares estimados, para a formalização dos processos de instrução para emissão dos títulos, com isto, deixando os procedimentos do monitoramento das cláusulas resolutivas, incluindo as de cobrança, para uma segunda fase do Programa.

Neste sentido, considerando o final da vigência das cláusulas dos primeiros títulos emitidos a partir de 2009, um dos desafios atuais enfrentados pelo Programa Terra Legal vem sendo, justamente, no que refere-se à construção dos procedimentos metodológicos a serem operacionalizados para a cobrança dos títulos fundiários emitidos, conforme determinação da legislação vigente.

Assim, o primeiro passo foi compreender em qual momento do processo de regulação fundiária do Programa ocorre a concessão do título aos seus beneficiários, já que este é o momento que servirá como referência para o processo de emissão da cobrança dos títulos de forma onerosa. Nesta direção, a Figura 1 apresenta de forma sintética as principais etapas do Programa Terra Legal para o processo de titulação, as quais estão divididas em: certificação das glebas públicas, geocadastro (reconhecimento da parcela e identificação das famílias); análise documental dos requerentes; emissão do título (cobrança do título quando previsto em lei); vistoria (quando previsto em lei); controle de cobrança (para os títulos de forma onerosa); e, monitoramento pós-titulação (acompanhamento das cláusulas resolutivas do título).

Figura 1
Principais fases do Programa Terra Legal para emissão de títulos de terra



Fonte: Elaboração própria.

O marco central da normatização de cobrança dos títulos emitidos pelo Programa a ser alcançado é a garantia da segurança jurídica do processo e a adequação técnica da metodologia de cálculo adotada, em conformidade às normas de contabilidade pública, as quais são essenciais para o desenho dos processos e o desenvolvimento de sistemas informatizados garantindo a transparência, acessibilidade e legalidade. E, para fazê-lo de forma eficiente, a administração estabeleceu, através de normas específicas, uma gramática contábil-financeira de apuração dos valores das parcelas assumidas, vencidas e vincendas.

Para tanto, o processo de construção da análise das normas para definição operacional do processo de cobrança teve início com a instituição do Grupo de Trabalho-GT (Portaria Conjunta n. 06 de 08 de setembro de 2016, publicada em 13/09/2016) tendo como atribuição a revisão das normas vigentes e estudo para implementação da metodologia de cobrança dos títulos, bem como, o acompanhamento dos procedimentos para homologar o sistema informatizado das cobranças, denominado SIGEF-Financeiro. Este sistema se constitui em um sistema informatizado que receberá e fará a integração às demais bases de dados – cadastro, georreferenciamento, titulação, e acompanhamento dos pagamentos dos títulos onerosos emitidos aos beneficiários do Programa Terra Legal.

No âmbito do Programa Terra Legal, a formação do Grupo de Trabalho teve como uma de suas atribuições trazer à luz regras e metodologias de cálculo normatizadas a serem aplicadas na cobrança dos títulos onerosos da Regularização Fundiária na

Amazônia Legal, uma vez que estes imóveis têm como origem Glebas Públicas pertencentes à União, em que rege o dever do Estado assegurar a transparência de suas ações.

A primeira parte do artigo descreve os procedimentos realizados para levantamento inicial da base legal, detalhando os procedimentos de cobrança estabelecidos nas normas vigentes para construção da metodologia utilizada na apuração de valores a pagar dos títulos onerosos emitidos pelo Programa Terra Legal. A segunda parte abordando as políticas públicas voltadas para o segmento de Agricultura Familiar e de Crédito Rural no país e a terceira parte com considerações pertinentes ao modelo a ser utilizado pelo Programa Terra Legal e considerações.

CONSTRUÇÃO DO PROCESSO DE COBRANÇA UTILIZADA NA APURAÇÃO DE VALORES DOS TÍTULOS EMITIDOS PELO PROGRAMA TERRA LEGAL

Inicialmente o GT buscou reunir especialistas de diversas áreas do Programa Terra Legal, a fim de analisar e revisar os procedimentos constantes nos normativos e dispositivos legais aplicados na apuração da cobrança dos títulos onerosos. Neste sentido, o objetivo central das ações do GT foi dar transparência aos atos normativos, bem como fomentar o entendimento das regras de negócio do Programa a serem aplicadas durante o processo de homologação do Sistema de emissão da GRU (Sigef-Financeiro), em que estas ações obrigatoriamente tiveram como base de análise os seguintes dispositivos legais: a Lei n. 11.952/2009⁴, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União no âmbito da Amazônia Legal, em especial os artigos 12º, 14º e 17º; o Decreto n. 6.992/2009, de 28/10/2009, que regulamenta a Lei 11.952/2009; a Portaria Serfal n. 01, de 19/09/2010, que fixa os procedimentos para definição de valor, encargos financeiros e formas de pagamento dos imóveis a serem alienados de forma onerosa no âmbito da Amazônia Legal; a Portaria Serfal n. 26 de 18/09/2014 que alterou a portaria Serfal n. 01 de 19/05/2010, estabelecendo condições para pagamento à vista com desconto; e, a Portaria Serfal n. 19, de 06/04/2016, que alterou a portaria Serfal n. 01 de 19/05/2010, estabelecendo cálculos para pagamento das prestações sucessivas e anuais, bem como a análise do Manual de Crédito Rural.

Na fase final do trabalho do GT o governo federal promulgou a Medida Provisória n. 759, de 26 de dezembro de 2016, a qual trouxe alterações à Lei 11.952/2016, destas a qual teve maior impacto sobre a revisão dos normativos e análise do GT foi a possibilidade de pagamento à vista com a liberação das cláusulas resolutivas, em que nestes casos não se aplica o desconto de 20% sobre o valor do título; e, a exclusão do desconto para beneficiários do Programa Nossa Terra – Nossa Escola.

Cabe enfatizar, que não foi objeto de discussão do GT, a revisão dos valores dos títulos, estabelecidos pela Portaria Serfal n. 01/2010, a qual dentre outras orientações, tem como seu marco, a definição dos parâmetros (critérios) a serem aplicados na geração do valor do imóvel para a titulação.

4 Na fase final do trabalho do GT o governo federal promulgou a Medida Provisória n. 759, de 26 de dezembro de 2016, a qual trouxe alterações à Lei 11.952/2016, destas a qual teve maior impacto sobre a revisão dos normativos e análise do GT foi a possibilidade de pagamento à vista com a liberação das cláusulas resolutivas, em que nestes casos não se aplica o desconto de 20% sobre o valor do título; e, a exclusão do desconto para beneficiários do Programa Nossa Terra – Nossa Escola

Desta forma, uma das principais atividades do GT foi a revisão e discussão dos marcos normativos, os quais tem sobreposição de regras e que muitas vezes levam a entendimentos não correlatos, exigindo uma prospecção dos pontos que norteiam o procedimento de cobrança dos títulos para sua comparação e análise técnica.

No Quadro 1 destacam-se os principais pontos revisados dos dispositivos legais pelo GT durante o processo de validação dos procedimentos de cobrança dos títulos a serem observados e comparados nos termos de sua aplicabilidade operacional.

Quadro 1

Procedimentos de cobrança estabelecido nas normas vigentes

Procedimentos	Leis, Decreto e Normas
Leis e Decretos	
1. "Conversão da Medida Provisória n. 458, de 2009" 2. "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, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. "	Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009(DOU. 26/06/2009)
Isenção da cobrança do título 3. "Art. 11.Na ocupação de área contínua de até 1 (um) módulo fiscal, a alienação e, no caso previsto no § 4º do art. 6º desta Lei, a concessão de direito real de uso dar-se-ão de forma gratuita (...)"	Art. 11, Lei n. 11.952/2009
Cobrança dos títulos 4. "Art. 12. Na ocupação de área contínua acima de 1 (um) módulo fiscal e até 15 (quinze) módulos fiscais, desde que inferior a 1.500ha (mil e quinhentos hectares), a alienação e, no caso previsto no § 4o do art. 6o desta Lei, a concessão de direito real de uso dar-se-ão de forma onerosa, dispensada a licitação, ressalvado o disposto no art. 7o."	Art. 12, Lei n. 11.952/2009
Prazo para pagamento 5. "Art. 17. O valor do imóvel fixado na forma do art. 12 será pago pelo beneficiário da regularização fundiária em prestações amortizáveis em até 20 (vinte) anos, com carência de até 3 (três) anos."	Art. 17, Lei n. 11.952/2009
Encargos financeiros sobre os títulos 6. "§ 1º Sobre o valor fixado incidirão os mesmos encargos financeiros adotados para o crédito rural oficial, na forma do regulamento, respeitadas as diferenças referentes ao enquadramento dos beneficiários nas linhas de crédito disponíveis por ocasião da fixação do valor do imóvel." Quitação do título 7. "§ 2º Poderá ser concedido desconto ao beneficiário da regularização fundiária, de até 20% (vinte por cento), no pagamento à vista."	§ 1o, § 2o e § 3º do art. 17, Lei n. 11.952/2009
Regulamento da base legal 8. "Regulamenta a Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, definida pela Lei Complementar no 124, de 3 de janeiro de 2007, e dá outras providências".	Decreto n. 6.992 de 28/10/2009
Prazo para pagamento 9. "Art. 20.O valor do imóvel será pago pelo beneficiário da regularização fundiária em prestações anuais, amortizáveis em até vinte anos, com carência de até três anos."	Art. 20 do Decreto n. 6.992/2009
Encargos sobre o valor do título 10. "§ 2º Sobre o valor fixado incidirão os mesmos encargos Financeiros adotados para o crédito rural oficial, bem como os respectivos bônus de adimplência, na forma definida pelo MDA e SPU, no exercício de suas competências,	§2º do art. 20 do Decreto n. 6.992/2009

Continua...

Quadro 1 – Continuação

<p>Fixa desconto para pagamento à vista 11. “Art. 21.No caso de pagamento à vista, o beneficiário da regularização receberá desconto de vinte por cento sobre o valor do imóvel, nos termos do art. 17, § 2º, da Lei n. 11.952, de 2009.”</p>	<p>§1º do art. 20 do Decreto n. 6.992/2009</p>
<p>Normativos internos (portarias)</p>	
<p>Procedimento de cobrança dos títulos 13. “Fixa os procedimentos para definição de valor, encargos financeiros e formas de pagamento dos imóveis a serem alienados de forma onerosa no âmbito da Amazônia Legal.”</p>	<p>Portaria Serfal n. 01, de 19/05/2010 (DOU 20/05/2010)</p>
<p>Metodologia de cobrança dos títulos 14. “Altera a Portaria SERFAL n. 1, de 19 de maio de 2010, que dispõe sobre os procedimentos para definição de valor, encargos financeiros e formas de pagamento dos imóveis a serem alienados de forma onerosa no âmbito da Amazônia Legal”</p>	<p>Portaria Serfal n. 19, 06/04/2016 (DOU de 29/04/2016)</p>
<p>Pagamento à prazo 15. “Art. 8-A O valor do imóvel será pago pelo beneficiário de regularização fundiária em prestações anuais e sucessivas e será resgatado em até vinte anos, com carência de três anos, contados a partir da data da expedição do título de domínio.”</p>	<p>Art. 8-A, Portaria Serfal n. 1, alteração dada pela Portaria Serfal n. 26/2014</p>
<p>Forma para pagamento 16. “§ 1º O pagamento das prestações anuais será efetuado mediante Guia de Recolhimento da União – GRU ou outro instrumento decorrente de convênio ou contrato firmado com instituições financeiras.”</p>	<p>1º, Art. 8, Portaria Serfal n. 01/2010</p>
<p>Pagamento à vista 17. “§ 3º No caso de pagamento à vista do valor integral do imóvel, o beneficiário de regularização terá direito a 20 (vinte) por cento de desconto sobre o valor a ser pago (...).” 18. “§ 4º Para fins de aplicação do desconto de vinte por cento referido no §3º deste artigo, o interessado deverá requerer a expedição da GRU e pagá-la em até trinta dias contados do recebimento do título.” 19. “§ 5º Não serão admitidos requerimentos para pagamento à vista após o prazo de 30 dias do recebimento do título de regularização fundiária, nem pagamentos realizados após a data de vencimento da GRU.”</p>	<p>§ 3º, § 4º e § 5º, art. 8, Portaria SERFAL n. 01/2010; com alteração dada pela Portaria Serfal n. 26/2014</p>
<p>Encargos financeiros sobre os títulos 20. “Art. 9ºPara área acima de quatro módulos fiscais sobre o valor da parcela incidirá a taxa efetiva de juros de 6,75% a.a. (seis inteiros e setenta e cinco centésimos por cento ao ano), conforme estabelecido no item 6.2. do Manual de Crédito Rural, divulgado pelo Banco Central do Brasil.” 21. “Art. 10 Para áreas de até quatro módulos fiscais, sobre o valor da parcela incidirão taxas efetivas de juros da seguinte forma: I – taxa efetiva de juros de 1% a.a. (um por cento ao ano) para operações que não excedam R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais); II – taxa efetiva de juros de 2% a.a. (dois por cento ao ano) para operações que superem R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) e não excedam R\$ 100.000,00 (cem mil reais); III – taxa efetiva de juros de 4% a.a. (quatro por cento ao ano) para operações que superem R\$ 100.000,00 (cem mil reais).”</p>	<p>Art. 9º e 10, Portaria Serfal n. 01/2010</p>
<p>Cálculo do valor da prestação vincendas do título ou requerido com até 30 dias após o vencimento da parcela. 22. “Art. 8 B No cálculo para pagamento das prestações será aplicado o regime de juros simples, observadas as seguintes condições: a) para pagamento até o vencimento, o valor da prestação será calculado da seguinte forma: $VP = P \times (1 + N \times J/100)$, onde: VP = valor da prestação com os juros devidos; P = prestação sem os juros, constante do Título de Domínio ou de termo aditivo;</p>	<p>Art. 8-B, Portaria Serfal n. 19/2016</p>

Continua...

Quadro 1 – Continuação

<p>N = prazo da prestação, em número de anos; J = taxa de juro anual constante do Título de Domínio ou em termo aditivo, de acordo com características do imóvel definido nos artigos 9º e 10 da Portaria Serfal n. 1 de 19 de maio de 2010. <i>b) se o requerimento do interessado para efetuar o pagamento for apresentado até 30 dias após a data do vencimento da parcela, será aplicado o cálculo previsto na alínea “a”;</i>”</p>	
<p>Cálculo do valor da prestação do título, requerido com prazo superior a 30 dias após o vencimento da parcela 23. “c) se o requerimento do interessado for apresentado após 30 dias da data do vencimento da parcela, o valor da prestação, antes da aplicação da correção monetária e dos juros de mora, será calculado da seguinte forma:</p> $VPa = P \times (1 + (N + Na + DrA/360) \times J/100),$ <p>onde: VPa = valor da prestação em atraso, com os juros de normalidade; Na = número de anos inteiros de atraso (decorridos desde o vencimento da prestação); DrA = número de dias remanescentes (após se completar a contagem do número de anos inteiros) até a data do requerimento mais 30 dias. J = taxa de juro anual constante do Título de Domínio ou em termo aditivo, de acordo com características do imóvel definido nos artigos 9º e 10 da Portaria Serfal n. 1 de 19 de maio de 2010.”</p>	<p>Alínea c do art. 8-B, Portaria Serfaln. 1/2010, com alterações pela Portaria Serfal n. 19/2016</p>
<p>Cálculo da correção monetária sobre prestação de título requerido com prazo superior a 30 dias após o vencimento da parcela 24. “Art. 8-C Sobre o valor das prestações vencidas calculado na forma da alínea “c” do art. 8º-B, incidirão correção monetária e juros de mora, observando-se que:</p> <p>a) o valor final da prestação será calculado na seguinte forma:</p> $VFPa = VPa \times (1 + CM + (Ma + DrM/30) \times Jm/100)$ <p>onde: $VFPa$ = valor final da prestação em atraso; CM = percentagem correspondente à correção monetária, conforme alínea “b”; Ma = número de meses inteiros de atraso (decorridos desde o vencimento da prestação); DrM = número de dias remanescentes (após se completar a contagem do número de meses inteiros) até a data do requerimento mais 30 dias; Jm = taxa de juro mensal de mora constante do Título de Domínio ou em termo aditivo;</p> <p>b) A correção monetária será feita pelo referencial previsto no Título de Domínio ou termo aditivo, TR ou IGP-M, aplicando-se a respectiva variação percentual correspondente ao período entre o vencimento da prestação e a data do requerimento, na seguinte forma:</p> <p>I – no caso de correção pela TR, a data inicial será o dia útil anterior ao do vencimento da prestação e a data final será o dia útil anterior ao do requerimento;</p> <p>II – no caso de correção pelo IGP-M, o mês inicial será o mês anterior ao do vencimento da operação e o mês final será o mês anterior ao do requerimento;”</p>	<p>Art. 8-C, Portaria Serfal n. 1/2010 alterada pela Portaria Serfal n. 19/2016</p>
<p>Atribuição de emitir a GRU e Prazo de pagamento para as GRU 25. “Art. 13 Caberá às Divisões Estaduais da Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal – SRSFA (00) a realização dos cálculos e expedição da Guia de Recolhimento da União – GRU. Parágrafo Único: A GRU deverá ser emitida com prazo de 5 (cinco) dias para pagamento”</p>	<p>Art. 13, Portaria Serfal n. 1/2010, alterada pela Portaria Serfal n. 19/2016</p>

Fonte: Elaboração própria.

O quadro acima realiza uma compilação legislativa aplicada em dois níveis, sendo a primeira parte composta de uma visão macro reunindo a Legislação Federal, Decretos e uma segunda parte em um nível micro como as Portarias internas.

Analisando os aspectos normativos específicos em cada uma das etapas situacionais de pagamento dos títulos onerosos, não foram identificados desvios de legislação significativo, mantendo a essência inicial inalterada, sendo, a princípio, suficiente o arcabouço legal instituído para a devida operacionalização dos cálculos.

Destaca-se a Portaria 19/2016 que estabeleceu a ordem cronológica e definições claras para todas as etapas dos pagamentos, facilitando assim a aplicabilidade nos processos individuais.

A HOMOLOGAÇÃO DO SIGEF-FINANCEIRO

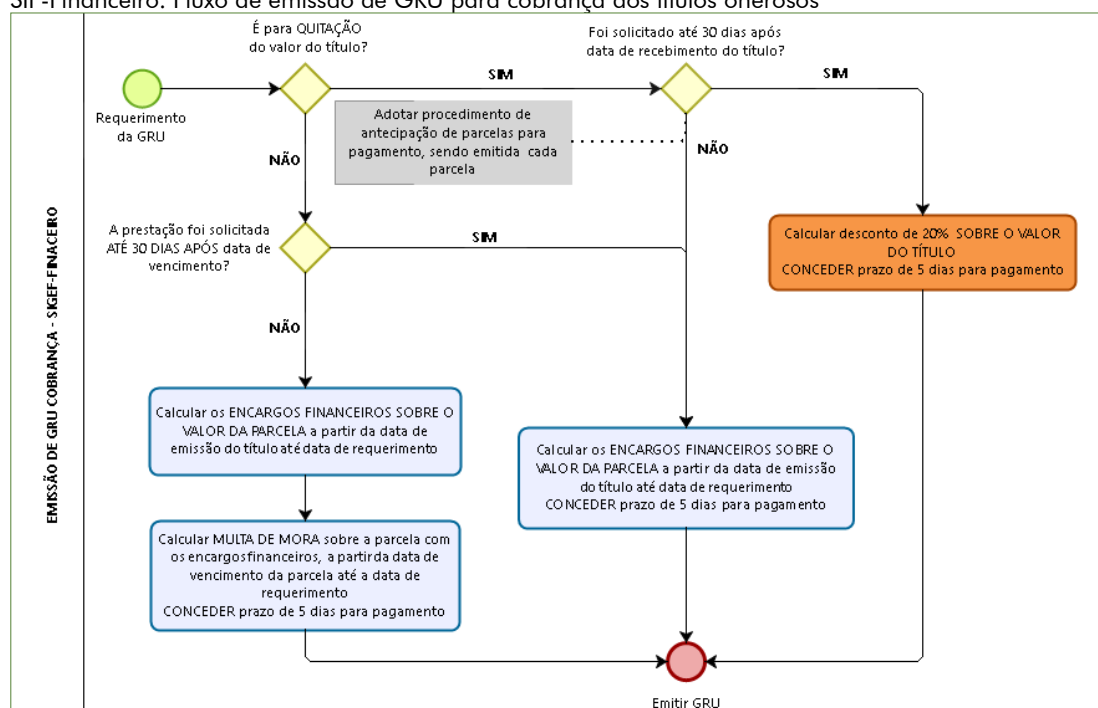
A exigência de construção da rotina de geração de cobrança dos títulos, conciliação financeira e gestão de seus pagamentos, tornou-se uma fase fundamental para implementar as ações de transparência e controle nesta fase do Programa Terra Legal, o qual será realizada com a operacionalização do Sistema de Gestão Financeira dos Títulos, o denominado Sigef-Financeiro.

Neste sentido, foi identificado que até o momento as requisições de pagamento dos títulos solicitadas aos Escritórios Regionais do Programa, em virtude de serem realizadas de forma manual, geraram inúmeros questionamentos e divergência da aplicação do modelo de cálculo, principalmente os relacionados ao modelo de amortização aplicados nos procedimentos de financiamento dos títulos.

A Figura 2 sintetiza o fluxo operacional de emissão das cobranças dos títulos analisado, elaborado com base no arcabouço normativo do Programa Terra Legal, o qual será dimensionado dentro do Sigef-Financeiro.

Figura 2

SIF-Financeiro. Fluxo de emissão de GRU para cobrança dos títulos onerosos



Fonte: Elaboração própria.

É importante ressaltar, que para a solicitação de pagamento, atualmente, conforme fluxo estabelecido pelo Programa, o beneficiário titulado deverá requerer anualmente junto aos Escritórios Regionais, em período anterior à data de vencimento da parcela do título, a emissão de Guia de Recolhimento da União – GRU para pagamento durante todo o período de financiamento. Realçando-se ainda mais a necessidade de estabelecer o fluxo operacional eletrônico para emissão das cobranças visando eficiência e controle.

REVISÃO DOS PRINCIPAIS MODELOS DE AMORTIZAÇÃO APLICADOS NO BRASIL

Para subsidiar o GT foram elaborados estudos técnicos buscando checar e balizar os referenciais praticados para amortização dos financiamentos dos títulos descritos na Portaria Serfal n. 19/2016; compará-la às boas práticas adotadas por outros órgãos da administração direta e, colher elementos técnicos para, se necessário, propor a revisão da metodologia e da técnica de apuração das cobranças das terras tituladas, tudo para evitar incongruências, sem perder o ponto de equilíbrio e equalização dos requisitos sociais e econômicos legais da política pública específica e, por fim, evitar qualquer risco da ordem de renúncia de receita e danos ao erário, visando o esclarecimento de dúvidas e desenvolvimento metodológico no processo de geração eletrônica de cobrança dos títulos.

Segundo Santos (2003), a concessão de financiamento compreende o estabelecimento de um cronograma de pagamento parcelado em decorrência da aquisição de bens, serviços ou empréstimo de recursos, o qual é realizado com base em um sistema de amortização com regras de correção monetária e com prazo pré-estabelecido de liquidação da dívida.

Assim, metodologicamente, visando facilitar o entendimento de aspectos financeiros a serem implementados no Sigef-Financeiro e respectivo fluxo operacional aplicado na cobrança de títulos, foi apresentada uma revisão sobre os modelos de financiamento e amortização mais utilizados no país.

Neste direcionamento, foram levantados os principais sistemas de amortização utilizados no Brasil, neste caso os modelos – SAC e Price, e suas regras de correção monetária, a fim de verificar qual tem maior aderência aos princípios do Programa e a prática de mercado de crédito rural, exposto a seguir:

a) Sistema Francês de Amortização ou TP (Price) – SFA/TP: sistema de amortização em que as prestações pagas são sempre iguais, a amortização aumenta a cada período e os juros diminuem a cada período. Sua utilização é realizada pelas instituições financeiras nas suas linhas de crédito, um exemplo é o Financiamento Estudantil (FIES) e empréstimos consignados de empresas públicas e privadas. Ao contrário do sistema SAC onde as prestações são decrescentes, um financiamento pelo sistema PRICE por apresentar prestações iguais durante todo o período de financiamento, em seu início apresenta valores menores no comparativo entre os sistemas de amortização

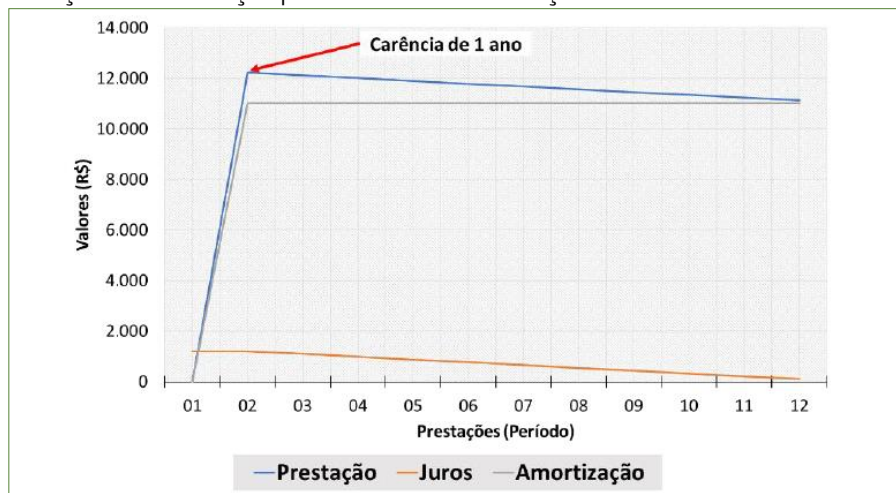
Como exemplo: um financiamento de um trator no valor R\$ 120.000, para serem pagos em 12 anos, carência de 1 ano e juros de 1% a.a. (Tabela 1 e Figura 3).

Tabela 1
Simulação de amortização pelo Sistema Price

Período	Prestação (R\$)	Juros (R\$)	Amortização (R\$)	Saldo Devedor (R\$)
00	-	-	-	120000
01	-	1200	-	121200
02	11690	1212	10478	110722
03	11690	1107	10583	100139
04	11690	1001	10689	89450
05	11690	894	10796	78654
06	11690	787	10904	67750
07	11690	678	1101	56738
08	11690	567	11123	45615
09	11690	456	11234	34381
10	11690	344	11346	23034
11	11690	230	11460	11574
12	11690	116	11574	0
	128593	7393	121200	

Fonte: Elaboração própria.

Figura 3
Evolução da amortização pelo Sistema de Amortização Constante - SAC



Fonte: Elaboração própria.

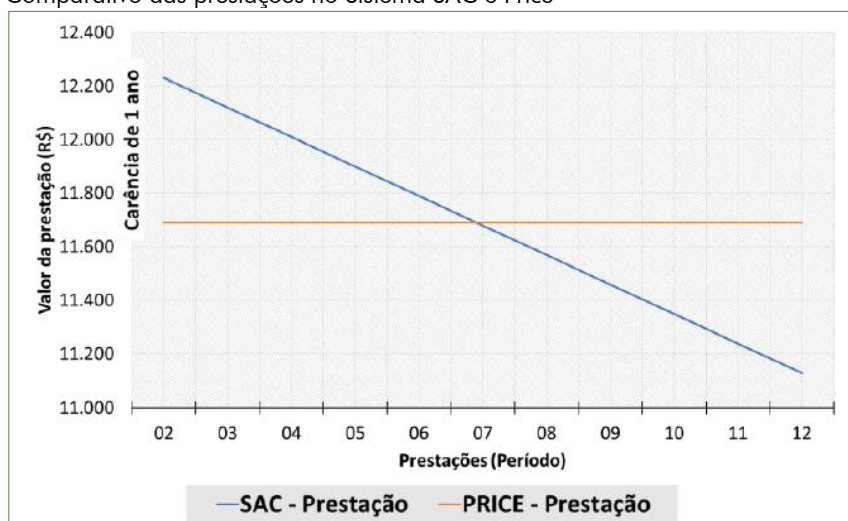
Verificou-se que dentre os modelos de amortização disponíveis na literatura, os dois principais e com maior prática de utilização no mercado são os modelos SAC e PRICE. Na simulação dos casos em que se adotam as mesmas regras de encargos financeiros, prazos e valor financiado, os modelos apresentam um valor total de retorno do financiamento muito similar entre eles.

A principal diferença metodológica identificada, no caso do sistema SAC o qual é utilizado no crédito rural, recai sobre o procedimento de amortização é constante, em que as prestações serão decrescentes, enquanto que no PRICE o modelo de cálculo implica em manter as prestações constante e, conseqüentemente, a amortização sobre o saldo devedor será crescente.

Assim, embora o sistema Price seja um dos sistemas mais populares no mundo, sua prática no Brasil tem se reduzido nos últimos anos, em decorrência dos ciclos inflacionários ocorrido no mercado, culminando na adoção de indexadores para reajuste das prestações, tornando as mesmas não mais fixa.

Desta forma, a Figura 4 abaixo apresenta o comparativo das prestações em ambos os modelos, lembrando que toda as simulações ocorreram apenas considerando os encargos financeiros, tendo em vista, que os normativos vigentes no Programa Terra Legal não consideram aplicação de correção monetária sobre os valores de títulos onerosos emitidos.

Figura 4
Comparativo das prestações no Sistema SAC e Price



Fonte: Elaboração própria.

Esta revisão dos modelos de amortização realizado durante as atividades do GT foi importante para compreender o modelo de cálculo descrito na Portaria Serfal n. 19/2016, em seu art. 8, trata a incidência dos juros sobre o valor da parcela, ou seja, assumindo o modelo de amortização constante, em que a prestação é obtida pela soma da parcela, mais o valor correspondente aos juros do período.

Tal revisão teve como objetivo validar e direcionar os procedimentos de emissão a serem adotados na geração de cobranças (GRU) dos títulos onerosos da regularização fundiária pelo Sigef-Financeiro (Figura 2).

Destaca-se, os procedimentos de simulação dos modelos durante a revisão, simuladores de financiamentos do Crédito Rural, disponibilizados pelos agentes financeiros, como Banco do Brasil e BNDES⁵.

A partir de tais procedimentos foi possível confirmar o alinhamento do sistema de cobrança adotado pelo Programa Terra Legal às práticas de financiamento utilizadas pelo Crédito Rural Oficial, as quais tem como base o sistema de amortização SAC.

5 Para exemplo de simuladores de crédito rural pode-se consultar o Banco do Brasil em: www.bb.com.br/pbb/s001f003p001,500971,503235,1,1,1,1.bb#/ e BNDES, disponível em: www.bndes.gov.br/wps/portal/home/financiamento/simulador/WproductCode=DESAG_021.

Destaca-se ainda, que os normativos legais emitidos pelo Banco Central do Brasil e demais órgãos que balizam o Crédito Rural quanto as linhas de crédito, limitam-se aos tipos de cobrança incidentes, tais como volume de recursos, encargos, juros, correção, mora entre outros, não descrevendo, todavia, a metodologia a ser aplicada de cálculo. O que foi possível apurar no presente material, está relacionado no aspecto da rotina e prática do mercado na escolha da metodologia de amortização, considerando que esta é uma atribuição dos agentes financeiros no relacionamento com seus clientes, salvo as relações norteadas pelo Código de Defesa do Consumidor ou legislação específica.

Neste direcionamento, a utilização do sistema SAC deriva-se principalmente de ser considerada a prática mais usual dos agentes financeiros, por permitir a redução do saldo devedor, em financiamentos de longo prazo, mais rapidamente em relação ao Sistema Price, ocasionando uma condição de paramento menor de juros no comparativo. Outro fato, como o sistema Price envolve a cobrança de juros capitalizados de forma composta, abre brechas legais de contestação, pois é infringe o princípio da transparência em razão na necessidade de formulas paramétrica para obtenção do valor da prestação, o que entra em choque com o art. 52º, do Código de Defesa do Consumidor.

Em relação ao Crédito Rural é importante mencionar que sua base legal está na Lei n. 4.829/65 e disciplinado pelo Decreto n. 58.380/66, estando restrito ao campo específico do financiamento das atividades rurais. Destina-se ao financiamento das atividades de custeio das despesas normais de cada ciclo produtivo (Ano Safra), investimento em bens ou serviços cujo aproveitamento se estenda por vários ciclos produtivos, ou ainda, na comercialização da produção, sendo classificado em três grupos: custeio, investimento e comercialização. Com isto, o crédito agrícola se consolidou no Brasil com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), cujo seus principais objetivos:

- a) Estimular os investimentos rurais feitos pelos produtores ou por suas associações (cooperativas, condomínios, parcerias, etc.);
- b) Favorecer o oportuno e adequado custeio da produção e a comercialização de produtos agropecuários;
- c) Fortalecer o setor rural;
- d) Incentivar a introdução de métodos racionais no sistema de produção, visando ao aumento de produtividade, à melhoria do padrão de vida das populações rurais e à adequada utilização dos recursos naturais.

Em decorrência da Regularização Fundiária prioritariamente atingir áreas rurais, e com populações de produtores rurais, uma necessidade foi construir procedimento para financiamento dos títulos em acordo aos modelos utilizados no mercado para o crédito rural, como pode ser observado nas normas estabelecidas pela Portaria Serfal n. 19/1026, o GT fez uma análise dos modelos de crédito rural e do processo de regulamentação de crédito público.

PROGRAMA TERRAL LEGAL E O COMPARATIVO COM AS LINHAS DE CRÉDITO RURAL PARA FINANCIAMENTO DE TERRAS

Em busca de auxiliar nas atividades de compreensão da metodologia disposta na Portaria Serfal n. 19/2016 e compará-la com as práticas de mercado do Crédito Rural

ao estudo, foi realizada uma busca entre as linhas de crédito dentro do Manual de Crédito Rural, a fim de identificar dentre as diversas linhas qual possibilitava o financiamento de terras com recursos da União, para fins de comparação aos financiamentos de títulos onerosos advindos da regularização fundiária, neste sentido apresenta-se a linha de financiamento de terras do Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF.

Para fins de comparativo, foi levantada as condições de financiamento aplicado no Programa Terra Legal (Tabela 2) e Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF (Quadro 5).

Tabela 2
Condições de financiamento dos títulos do Programa Terra Legal

Tamanho do imóvel	Valor do título	Taxa de Juros (a.a.)	Prazo de financiamento
Até 1 MF		Gratuito	
Acima de 1 MF até 4 MF	Até 40 mil	1% a.a.	20 anos incluindo carência de 3 anos
Acima de 1 MF até 4 MF	Acima de R\$ 40 mil até R\$ 100 mil	2% a.a.	
Acima de 1 MF até 4 MF	Acima de R\$ 100 mil	4% a.a.	
Acima de 1 MF até 15 MF	-	6,75% a.a.	

Tabela 3
Condições de financiamento do Programa Nacional de Crédito Fundiário

Linha de financiamento	Valor máximo de Financiamento	Taxa de juros	Prazo de financiamento
Combate à Pobreza Rural (inscritos no CAD-único)	Crédito de até R\$ 80.000	0,5% a.a.	20 anos, incluindo carência de 3 anos.
Nossa Primeira Terra (Jovens entre 18 a 29 anos)	Com desconto de até 50%* na prestação (pelo pagamento em dia e localização do imóvel)	1% a.a.	
Consolidação da Agricultura Familiar		2% a.a.	

* o desconto concedido sobre a prestação em dia pelo PNCF, varia entre 20% a 40% conforme região de localização do imóvel e mais 10% referente a boa negociação do preço da terra.

Com isto, ocorre que o PNCF tem como objetivo dar condições de financiamento na aquisição de imóveis rurais semelhantes (prazo de amortização e carência) ao utilizado no Programa Terra Legal.

A Tabela 4 apresenta a simulação comparativa entre um título do Programa Terra Legal e um financiamento do PNCF⁶, considerado o valor de R\$ 80 mil com juros de 2% ao ano, não foi considerado em ambos os casos as regras de bônus dos programas.

⁶ Foi utilizado para simular as condições de financiamento do PNCF a planilha disponibilizada no link: <http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/sra-arquivos-p%C3%BAblicos>.

Tabela 4

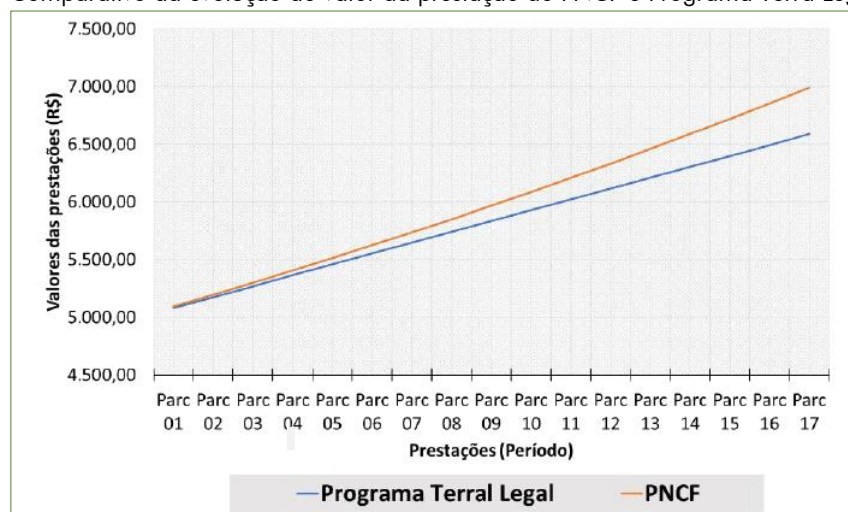
Comparativo entre financiamento pelo Programa Terra Legal e PNCF

Período (anos)	Programa Terra Legal				PNCF			
	Prestação	Juros	Amortização	Saldo devedor	Prestação	Juros	Amortização	Saldo devedor
0	-	-	-	80.000,00	-	-	-	80.000,00
1	-	-	-	-	-	1.600,00	-	81.600,00
2	-	-	-	-	-	1.632,00	-	83.232,00
3	-	-	-	-	-	1.664,64	-	84.896,64
4	5.082,35	376,47	4.705,88	-	5.093,80	1.697,93	-	81.500,77
5	5.176,47	470,59	4.705,88	-	5.195,67	1.630,02	-	77.935,12
6	5.270,59	564,71	4.705,88	-	5.299,59	1.558,70	-	74.194,23
7	5.364,71	658,82	4.705,88	-	5.405,58	1.483,88	-	70.272,53
8	5.458,82	752,94	4.705,88	-	5.513,69	1.405,45	-	66.164,29
9	5.552,94	847,06	4.705,88	-	5.623,97	1.323,29	-	61.863,62
10	5.647,06	941,18	4.705,88	-	5.736,44	1.237,27	-	57.364,44
11	5.741,18	1.035,29	4.705,88	-	5.851,17	1.147,29	-	52.660,56
12	5.835,29	1.129,41	4.705,88	-	5.968,20	1.053,21	-	47.745,57
13	5.929,41	1.223,53	4.705,88	-	6.087,56	954,91	-	42.612,92
14	6.023,53	1.317,65	4.705,88	-	6.209,31	852,26	-	37.255,87
15	6.117,65	1.411,76	4.705,88	-	6.333,50	745,12	-	31.667,49
16	6.211,76	1.505,88	4.705,88	-	6.460,17	633,35	-	25.840,67
17	6.305,88	1.600,00	4.705,88	-	6.589,37	516,81	-	19.768,11
18	6.400,00	1.694,12	4.705,88	-	6.721,16	395,36	-	13.442,32
19	6.494,12	1.788,24	4.705,88	-	6.855,58	268,85	-	6.855,58
20	6.588,24	1.882,35	4.705,88	-	6.992,69	137,11	-	0,00
	99.200,00	19.200,00	80.000,00		101.937,46	21.937,46		

Fonte: Elaboração própria.

Figura 5

Comparativo da evolução do valor da prestação do PNCF e Programa Terra Legal



Fonte: Elaboração própria.

Observa-se, ambos os programas têm como base de aplicação o sistema SAC, no caso particular do PNCF embora utilize a taxa de juros sobre o saldo devedor o mesmo adota algumas regras particulares a fim de minimizar inicialmente o impacto dos juros sobre as prestações. Já a cobrança dos títulos de regularização fundiária do Programa Terra Legal, conforme a Portaria Serfal n. 19/2016, incide sobre o valor da parcela, o que torna os financiamentos no longo prazo mais vantajosos, permitindo uma redução

comparativa na ordem de 2,7%, no valor total de pagamentos realizado em relação ao PNCF.

Não obstante, a principal diferença entre os programas está em que o PNCF suas regras são normatizadas com avaliação do Conselho Monetário Nacional – CMN, em virtude de seus financiamentos estarem atrelados ao Fundo de Terras e da Reforma Agrária, configurados pelo efetivo desembolso de recursos pela União. No caso do Programa Terra Legal, o regramento é estabelecido por ato normativo próprio, em virtude de a essência do Programa estar vinculado a destinação de terras pertencente a União, não se configurando como desembolso de recursos efetivos, por este motivo utiliza como teto a taxa efetiva dos recursos obrigatórios aplicados ao Crédito Rural Oficial.

Assim, a partir do comparativo foi possível constatar que dentro do mesmo prazo de financiamento o Programa Terra Legal apresenta maior vantagem a seus beneficiários quando financiado o mesmo valor entre os programas.

Contudo, cabe ressaltar que o PNCF possui redutores pelo pagamento em dia sobre a parcela, no qual o desconto pode ser obtido pelo beneficiário apenas pela localização do imóvel, desconto esse que incide sobre o valor da prestação (amortização e juros remuneratório do período), com o objetivo de estimular a adimplência do Programa.

No caso do Programa Terra Legal, o benefício de desconto somente é obtido pelos beneficiários do Programa Nossa Terra – Nossa Escola, o qual incide apenas sobre o valor da amortização não considerando sua pontualidade, conforme instruído pela Portaria Serfal n. 01/2010;

Art. 11. Os beneficiários do Programa Nossa Terra – Nossa Escola fazem jus a 50% (cinquenta por cento) de desconto nas parcelas anuais e sucessivas referentes ao pagamento do Título Definitivo, devendo requerer a concessão do benefício mediante comprovação, a cada ano, de que todos os filhos com idade entre 7 (sete) e 14 (catorze) anos estão matriculados e frequentam regularmente o ensino fundamental.

A importância deste comparativo com o PNCF, pois é uma linha de crédito institucionalizada a partir da criação do Fundo de Terras e da Reforma Agrária – FTRA pela Lei Complementar n. 93 de 4 de fevereiro de 1998, direcionado para apoiar pequenos agricultores para o acesso à terra, complementar a reforma agrária, por meio de financiamentos para a compra de terras ligada as ações de Política Fundiária, contudo, instrumentalizada via rito da Política Agrícola.

Desde sua criação ao PNCF tem como órgão gestor o Departamento de Reordenamento Agrário (hoje ligado à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário), a qual possui além de uma coordenação de gestão financeira do FTRA, também uma coordenação de monitoramento e avaliação do Programa, em virtude da complexidade de suas ações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou demonstrar a compilação legislativa aplicada ao Programa Terra Legal e posteriormente detalhar os resultados dos estudos da Administração Pública para a operacionalização do acompanhamento das cláusulas resolutivas dos títulos de

propriedades emitidos pelo programa, no que tange aos pagamentos dos títulos onerosos.

Foi demonstrado o caminho percorrido até a conclusão da metodologia de financiamento dos títulos, que envolveu uma pesquisa desde análise dos modelos de financiamento dos países até comparação entre linhas de créditos do Manual de Crédito Rural.

Após o estudo, optou-se pela utilização do Sigef – Financeiro, que se mostra uma ferramenta de gestão capaz de atender aos controles das cláusulas de pagamentos obrigatórios para cumprir os princípios de contabilidade pública.

As contribuições aqui dispostas visam atender ao Princípio 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 BIBLIOGRÁFICAS

AGU. Advocacia-Geral da União. *Parecer n. 001/2010-CGRFAL/CJ/MDA, referente a minuta da norma de execução para fixação de valor, encargos financeiros e forma de pagamento dos imóveis a serem alienados no âmbito da Amazônia Legal*. Disponível em: www.agu.gov.br/page/download/index/id/36740719. Acesso em: dez. 2016.

BRASIL. Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009. *Institucionaliza o Crédito Rural*. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4829.htm, Acesso em: dez. 2016.

BRASIL. Decreto n. 58.380, de 10 de maio de 1966. *Institucionaliza o Crédito Rural*. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/D58380.htm. Acesso em: dez. 2016.

BRASIL. Estatuto da Terra. *Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm. Acesso em: dez. 2016.

BRASIL. Lei n. 4.829, de 5 de novembro de 1965. *Institucionaliza o Crédito Rural*. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4829.htm. Acesso em: dez. 2016.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. *Cartilha do crédito imobiliário*. 2016. Disponível em: http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-documentos-gerais/Cartilha_Credito_Imobiliario.pdf. Acesso em: dez. 2016.

MANUAL DE CRÉDITO RURAL. Banco Central do Brasil. Brasília, DF. Disponível em: <http://www3.bcb.gov.br/mcr>. Acesso em: dez. 2016.

PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Informações sobre o PNCF*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/sra/creditofundiario>. Acesso em: dez. 2016.

SLOMSKI, V. et al. A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidência do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e *accountability* no setor público: uma aplicação na Procuradoria Geral do Município de São Paulo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 933-937, 2010.

SERFAL, Portaria Serfal n. 01, de maio de 2010, estabelece a metodologia de cálculo do valor do título, forma de emissão para o pagamento das prestações (GRU) e os encargos financeiros por faixa de valor do título;

SERFAL, Portaria Serfal n. 26, de 18 de setembro de 2014, dispõe sobre os procedimentos para definição de valor, encargos financeiros e formas de pagamento dos imóveis a serem alienados de forma onerosa no âmbito da Amazônia Legal;

SERFAL, Portaria Serfal n. 19, de 6 de abril de 2016, estabelece os procedimentos de cálculo das prestações, elucidando a metodologia de geração de cobrança a ser aplicada nos financiamentos dos títulos, seus procedimentos em caso de atraso, forma de cálculo para concessão de desconto da parcela ou quitação do título, incluindo os procedimentos para obtenção de cálculo das prestações dos financiamentos dos títulos emitidos entre 10 de fevereiro de 2009 e 20 de maio de 2010, a qual possui diferenciação nos encargos financeiros cobrados.

SPOLODOR, Humberto F. S.; MELHO, Fernando H.. O mercado de crédito e a experiência brasileira de financiamento da agricultura. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, v. 41, n. 3, p. 9-28, 2003.