

Anais do I Seminário
Desenvolvimento Econômico e
Governança de Terras

14 e 15 de setembro de 2015



Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Economia



Campinas – 2016

Campinas, SP, Brasil

© 2016

Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras (1.: 2015 :
Campinas, SP)

Anais [recurso eletrônico] / I Seminário Desenvolvimento Econômico e
Governança de Terras, 14 a 15 de setembro de 2015, Campinas, SP –
Campinas: Unicamp. IE, 2016.

Disponível em: <<http://governancadeterras.com.br/wp-content/uploads/2016/05/Anais2015.pdf>>

ISBN 978-85-86215-83-4

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

CDD: 338.1

Se52a

Sumário

A Governança de terras: um estudo comparativo entre Brasil e Moçambique	6
Arrendamento, parceria e governança de terras no Brasil.....	20
Constituição originária do direito real de propriedade imóvel, através da posse	41
Programa Brasil Quilombola: análise do processo de implementação.....	63
Desafios para a governança de terras num território em disputa: o caso do Estado do Pará.....	83
As reservas extrativistas como política ambiental e de regulação da terra no Estado do Acre	101
Regularização fundiária rural de interesse social: estudo do projeto de lei do senado nº 368 de 2013	119
Regularização Fundiária em Terras Devolutas Paulistas	139
A Lei Federal nº 10.257/2001 e a Adesão da Política da Gestão Participativa: desafios para a adoção nas Regiões Metropolitanas do Brasil	167
A evolução da descentralização fiscal do ITR e a gestão territorial nos municípios ...	189
Políticas de Terras e Fronteira	212
Concentração da terra, da produção e as perspectivas de desenvolvimento socioeconômico para os pequenos agricultores na Região Norte / Brasil.....	228
O caos e conflitos fundiários na amazônia brasileira: retrato recente da violência no campo	255

A GOVERNANÇA DE TERRAS: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE BRASIL E MOÇAMBIQUE

Luiz Henrique de Almeida
Mariane Crespolini dos Santos
Bastiaan Philip Reydon

Sessão Temática – Land Grab ou Aquisições Sustentáveis

Introdução

O presente trabalho toma como ponto de partida a seguinte pergunta: Há diferenças nos processos de Land Grab no Brasil e em Moçambique? Para responder à questão partimos de uma discussão do processo histórico de construção dos mecanismos de regulação fundiária durante o período colonial brasileiro e moçambicano. São identificadas similaridades e diferenças na forma como Portugal enxergava a questão da propriedade de terras nas duas colônias, bem como suas consequências para a estrutura fundiária até o momento atual. Posteriormente, são analisadas as questões contemporâneas sobre o processo de land grab nos dois países, identificando problemas similares como: a dificuldade de implementar efetivamente as ferramentas de administração das terras pelos governos, a insegurança jurídica na posse e propriedade das terras, e a falta de capacidade de fiscalização estatal.

A perspectiva histórica da legislação fundiária e a concentração e terras no Brasil

O passado colonial deixou profundas marcas nos mecanismos de administração de terras do Brasil e de Moçambique. Na perspectiva de ocupação do território rural, Portugal identificou anteriormente no Brasil, potencial para o desenvolvimento de culturas agrícolas para exportação. Em outras palavras, o processo de acumulação primitiva realizado no Brasil por Portugal, teve a terra como elemento fundamental na medida em que sua posse era necessária para garantir a produção em escala dos gêneros agrícolas para a acumulação de capital que ocorria na metrópole (ALVES, 2011). Tal

potencial já era verificado desde a formação das Capitâneas Hereditárias e a introdução da produção de cana-de-açúcar no século XVI.

No território brasileiro a ocupação do espaço rural durante o período colonial se deu por duas vias principais, uma “legal” perante à legislação em vigor, a concessão de sesmarias pela coroa portuguesa, e outra “de fato” amplamente utilizada e irregular, a posse (GUEDES & REYDON, 2012). As sesmarias conferiam aos requerentes o direito de uso da terra mediante sua efetiva ocupação e utilização produtiva. A posse, por sua vez configurava-se como mecanismo descontrolado e conveniente aos grandes proprietários e posseiros, que abriam as terras na medida em que se esgotava a fertilidade dos solos previamente ocupados (SILVA, 1996).

As sesmarias permaneceram como principal mecanismo legal de titulação da posse durante o período colonial. Somente 38 anos após a independência, a Lei de Terras de 1850 é elaborada para pôr fim à falta de administração fundiária (SILVA, 1996). No entanto, a mesma lei não atinge seu objetivo, pois exigia que cada sesmeiro realizasse a demarcação de suas terras, oferecendo oportunidade clara para o aumento da posse e para regularização dos posseiros (SILVA, 1997).

Em 1864, surge a obrigação institucional do registro das posses e das propriedades nos cartórios. Como afirmam Reydon (2007) e Guedes e Reydon (2012), a inserção do cartório no processo de registro da propriedade dá ares de legalidade sem que existam mecanismos que assegurem-na, ao mesmo tempo em que possibilita a realização de falsificações pelo setor público nestes órgãos. A Proclamação da República em 1889 descentralizou o poder administrativo e deu aos Estados a propriedade das terras devolutas. Tal fato contribuiu para criar uma ambiguidade no processo de titulação e aumentou a dificuldade na administração fundiária pelo Estado.

No entanto, foi o Código Civil de 1916 que configurou oficialmente a incapacidade de administração do mercado de terras no Brasil, possibilitando a oficialização da posse por meio de usucapião e reafirmando os cartórios como órgão de registro da propriedade (GUEDES & REYDON, 2012).

Até a década de 1930, o padrão de ocupação da terra foi baseado na posse de terras devolutas sem autorização ou conhecimento das autoridades, aumentando ainda mais a concentração de terras (REYDON et.al., 2015). Entre as décadas de 1950 e 1960, começam a surgir os primeiros movimentos sociais clamando por uma reforma agrária. Após o Golpe de Militar de 1964, estes movimentos foram duramente reprimidos com

base nas prerrogativas de modernização rural pela lei e pela ordem, beneficiando claramente os grandes proprietários de terra (REYDON et.al., 2015).

A Constituição de 1988 surge então com novos mecanismos para administração da terra no país:

“Com a redemocratização e a elaboração de uma nova Constituição em 1988, o princípio da função social da propriedade rural do Estatuto de Terra foi levado para a nova Carta (artigos 184 e 186). Porém, tal expediente, ao invés de dinamizar o processo de reforma agrária que vinha se arrastando, constituiu-se em mais um bloqueio. Minuciosa e detalhista, absorvendo dispositivos inteiros da lei ordinária que já vigorava, até mesmo os de natureza processual, a nova Carta fez depender sua aplicação de regulamentação por lei complementar. Pelo Estatuto da Terra, o poder público desapropriava, garantia a posse e a única coisa que se reclamava, depois, era o justo preço da indenização; pela Constituição de 88, o expropriado podia questionar o ato até mesmo do presidente da República” (SILVA, 1997 – página 22).

A sucessão de diversas tentativas frustradas (propositadamente, ou não) na construção de instrumentos para aumentar a eficiência na administração fundiária no Brasil, foi a principal responsável pelo problema da concentração fundiária e suas consequências. O nível de concentração atual pode ser visualizado no gráfico da Figura 1.

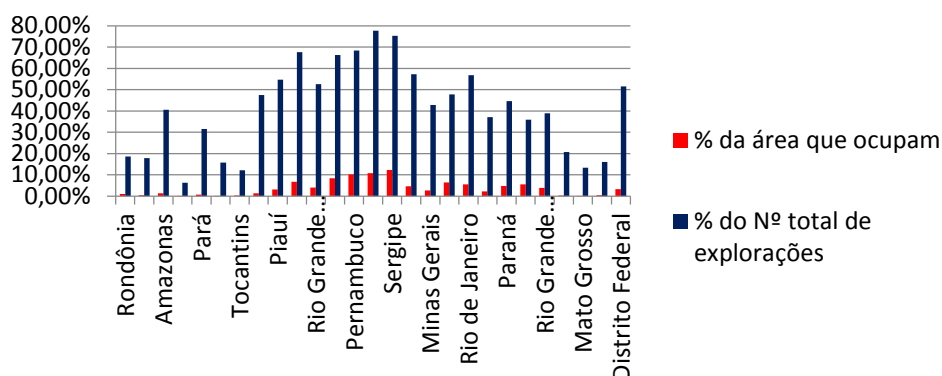


Figura 1 – Proporção do número de explorações menores de 10 ha por Estado, em relação à proporção da área agrícola que ocupam na área agrícola total dos Estados brasileiros.

Fonte: Censo Agropecuário, IBGE 2006.

Estados como Alagoas e Sergipe apresentam uma situação de concentração fundiária na qual mais de 75% do número total de suas explorações agrícolas são menores do que 10 ha e, ao mesmo tempo, somam uma área menor do que 15% do total de suas respectivas áreas ocupadas por explorações agrícolas.

A perspectiva histórica da legislação fundiária e a concentração de terras em Moçambique

No continente africano, Portugal via inicialmente em Moçambique (e também em Cabo Verde e principalmente em Angola) a exploração de mão de obra escrava, como objetivo para o processo de acumulação colonialista. Tal fato, no entanto, não impedia a ocorrência de atividades agrícolas para suprir as necessidades da metrópole, mas em Moçambique este processo acentuou-se apenas após a Conferência de Berlim no século XIX, com o surgimento das Companhias Majestáticas¹. Este processo não decorreu em alteração da estrutura fundiária preexistente no país, predominando no quadro agrícola nacional a produção de subsistência em pequenas áreas de comunidades tradicionais (ALVES, 2011).

Em Moçambique, como referido anteriormente, a guinada para uma economia colonial voltada para a exportação, após o bloqueio inglês do tráfico de escravos, não interferiu de forma significativa na estrutura fundiária do país. À época (fim do século XIX), nas discussões sobre a questão do respeito à posse de territórios por indígenas, predominava relativo respeito a estes direitos, em contrapartida à indiferença dos europeus quanto à mesma questão no início do período colonial.

Tal respeito era justificado por alguns aspectos (DIREITO, 2013) uma putativa “ética” do colonizador, mas também por razões práticas, de paz social. Estas razões assentavam-se na necessidade de evitar a ocorrência de revoltas, cujos custos humanos e econômicos para sufocá-las claramente superariam o valor econômico das terras. Há

¹ Na prática, empresas multinacionais com o monopólio da exploração de parte dos territórios da Colônia. I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

também a corrente que identifica no próprio conceito de estabelecer normas específicas para as comunidades indígenas, uma estratégia alinhada com os objetivos colonialistas, conforme aponta o trecho:

“A legislação especial em termos de terra (mas não só) era mais um dos passos para a criação de uma ordem diferenciadora e discriminatória, enquanto a codificação contribuía para solidificar as instituições políticas, sociais e econômicas locais, medida considerada adequada para fixar as populações num certo estado de evolução, mais oportuno para a sua dominação e controle”. (DIREITO, 2013 – página 55)

Ou seja, o considerável respeito à propriedade tradicional dos “indígenas” se dava como parte de uma estratégia de dominação, cujo objetivo era o de manter a população rural moçambicana em um momento específico de desenvolvimento. Sobre a mesma questão, CAMBAZA (2009) afirma:

“Estes códigos foram estabelecidos pelo Estado colonial português não com o objetivo de promover o direito de participação dos indígenas, mas tão somente como parte integrante de um processo de subordinação e de dominação colonial, opondo, de um lado, o colonizador e de outro, o colonizado, e cuja essência era a estruturação de um sistema de exploração, assente na extração da mais-valia absoluta da força de trabalho nativa e o equilíbrio na distribuição desta entre as necessidades de satisfação das economias de plantações, da indústria mineira, essencialmente, sul-africana, da produção de culturas forçadas e de alimentos para o mercado de consumo interno e da redução de custos com a reprodução da força de trabalho”. (CAMBAZA, 2009 – páginas 7 e 8)

Ressalta-se que a diferença temporal na adoção do modelo de produção agroexportador (em comparação com o Brasil) e consequente ocupação tardia do interior do território moçambicano pelo colono português, contribuiu para que a posse de terras pelas comunidades locais fosse reconhecida legalmente no período colonial. O que não significa necessariamente uma evolução de cunho humanístico da racionalidade

colonial, mas sim como parte de um projeto de dominação específico, como afirmam os autores.

O respeito à propriedade tradicional de terras, no entanto, resultou em uma estrutura fundiária com pequenas parcelas por família, com um tamanho médio de pouco mais de 1ha/exploração agrícola (INE, 2010). A Figura 2 apresenta a situação de concentração fundiária em Moçambique.

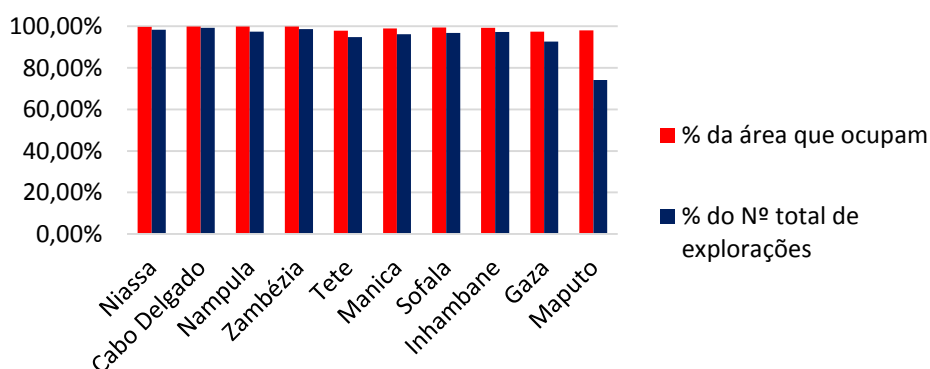


Figura 2 – Proporção do número de explorações menores de 10 ha por Província, em relação à proporção da área agrícola que ocupam na área agrícola total das Províncias moçambicanas.

Fonte: Censo Agropecuário de Moçambique, Instituto Nacional de Estatística (2009).

Como é possível observar, províncias como Cabo Delgado e Zambézia apresentam uma situação de distribuição de terras na qual as pequenas explorações representam mais de 98% do número total de explorações das províncias e, que ao mesmo tempo, ocupam uma área também maior do que 98% da área total efetivamente ocupada com explorações agrícolas nas respectivas províncias.

Administração fundiária e Land Grab em Moçambique

Após a guerra da independência em Moçambique e posteriormente, com o fim de seu conflito civil, a população que havia migrado para as cidades durante a guerra, começa a retornar para suas terras de origem. Ao retornarem às suas aldeias encontravam novos ocupantes que em sua categoria de novos posseiros, relutam em devolver as áreas aos supostos reclamantes originais (STRASBERG & KLOECK-JENSON, 2002). A ausência do Estado como administrador deste processo foi o primeiro foco de conflitos fundiários moçambicanos após o fim da guerra civil (MYERS, 1994). Tal fato exigiu a

criação de um marco legal para regular o acesso à terra (CUNGUARA & GARRET, 2011). Em 1997, entra em vigor a Lei de Terras de Moçambique.

Moçambique é um país reconhecido pela elaboração de uma lei de terras progressiva que busca inserir as leis consuetudinárias no direito regular (KNOX & TANNER, 2011), reconhecendo, por exemplo, o direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT) de comunidades tradicionais apenas pela posse (ACIS, 2012). No entanto, na prática, a implementação efetiva da legislação tem sido um desafio desde sua publicação em 1997 (ORAM, 2007; JUSTIÇA SOCIAL & UNAC, 2011).

O Artigo 3º da Lei de Terras de Moçambique define que a terra é propriedade do Estado, e que a mesma não pode ser vendida, alienada, hipotecada ou penhorada. A propriedade estatal de toda a terra no território moçambicano confere características peculiares na definição dos meios para o acesso ao recurso, bem como nos limites à sua exploração. Aos cidadãos (individuais e coletivos) e às comunidades locais, cede-se o Direito de uso e Aproveitamento da Terra (DUAT).

O DUAT é, ao mesmo tempo, um direito garantido às comunidades rurais moçambicanas e aos cidadãos nacionais, e um título cedido pelo governo moçambicano que garante o direito de uso e aproveitamento da terra. No DUAT obtido com o objetivo de realizar atividade econômica, há um período de duração máximo de 50 anos, prorrogáveis por mais 50 anos. A possibilidade de obtenção do DUAT por pessoas jurídicas estrangeiras, bem como a prorrogação de um prazo relativamente longo (de 50 anos) até o período total de 100 anos, é um fator atrativo ao capital internacional para o investimento agrícola em Moçambique. Para a autorização do pedido por parte de pessoas jurídicas e físicas estrangeiras cabem, no entanto, procedimentos específicos.

A solicitação de títulos de DUAT por comunidades, embora legalmente desnecessária para reconhecimento do direito, pode ser interessante na medida em que serve como documento que atesta a ocupação da área e seu direito de uso e aproveitamento. Diferente do processo de identificação dos limites das áreas solicitadas pelos investidores privados (demarcação), o processo exigido das comunidades rurais é conhecido como delimitação. A delimitação é um processo mais simples que envolve a “auto-identificação” de uma comunidade em termos espaciais e socioeconômicos. A transmissão dessas informações para os mapas oficiais permite que a mesma obtenha uma certidão (BALEIRO & SAMO et.al, 2010).

No entanto, a despeito de esforços de programas de titulação do governo e de grupos de ONG como a ORAM e a ITC (Iniciativa para Terras Comunitárias), estimativas apontam que apenas 12% das terras comunitárias moçambicanas possuem demarcação (DEINGUER & BYERLEE, et.al., 2011). De acordo com a base de dados do Centro de Formação Jurídica e Judiciária de Moçambique (2010), entre 2006 e 2010 de 171 casos de conflitos relacionados com a terra, ambiente e florestas e fauna bravia, em investimentos privados, em apenas 19 as comunidades possuíam suas terras delimitadas. Este dado aponta uma insegurança ainda maior quando confrontado com o fato de que entre 2004 e 2009, 2,7 milhões de hectares foram alocados a investidores estrangeiros. Deste total, apenas 50% foi efetiva ou parcialmente utilizado de acordo com seus planos de exploração. Para ilustrar a situação de ineficiência administrativa, a Figura 2 apresenta um mapa do território nacional com as áreas onde são sobrepostas as requisições do DUAT por investidores privados e as áreas reivindicadas por comunidades rurais.

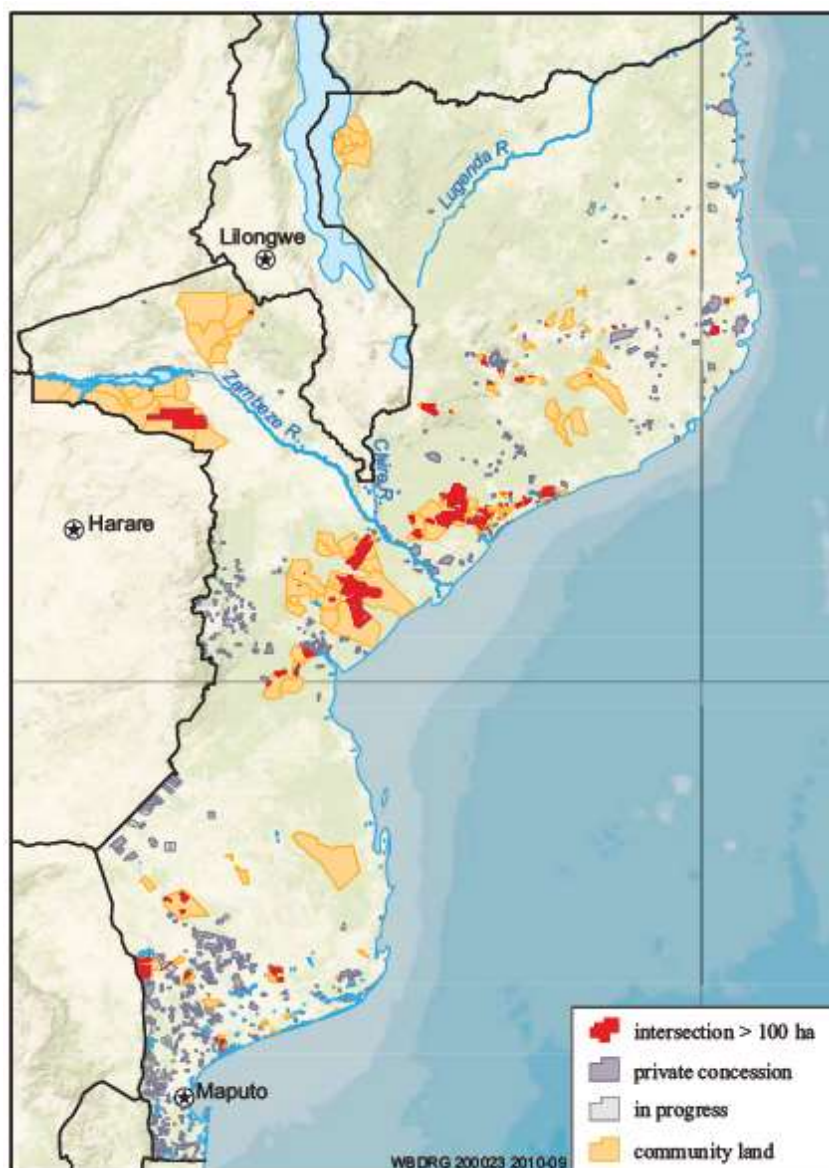


Figura 3 – Sobreposição de áreas de Concessões de DUAT com Áreas Comunitárias

Fonte: DEININGER & BYERLEE et. al., 2011

Em estudo conjunto sobre o processo de Land Grab em Moçambique, as Organizações não governamentais UNAC (União Nacional dos Camponeses) e Justiça Ambiental (2011) coletaram dados sobre grandes projetos de investidores estrangeiros em 9 das 11 províncias moçambicanas. O resultado apontou que em sua maioria os investidores são majoritariamente europeus, mas existem também projetos de origem norte americana, e uma pequena parcela de projetos sul africanos. Os drivers que impulsionaram os investimentos em terra no país contam com esforços do governo para aumentar a atratividade do país ao investimento externo (FAIRBAIRN, 2011). Este esforço fez com que o investimento na produção de biocombustíveis se tornasse um dos mais recorrentes

objetivos de projetos de investidores externos no setor agrícola do país (FAIRBAIRN, 2011).

Por sua vez, o processo para que uma empresa estrangeira adquira o título de DUAT em Moçambique exige a realização de consultas comunitárias nas comunidades afetadas, elucidando os aspectos do projeto a ser implantado. No entanto, diversos trabalhos (UNAC & JUSTIÇA AMBIENTAL, 2011; BALEIRA & SAMO, 2010; FAIRBAIRN, 2013; MOSSEAU & MITTAL, 2011) têm apontado a ineficiência do mecanismo para assegurar os direitos das comunidades sobre as terras que ocupam, ainda que os procedimentos para ocorrência dos mesmos estejam descritos na lei moçambicana (Diploma Ministerial Nº 158/2011).

Fairbairn (2011) aponta também a centralidade do papel das elites como facilitadoras do processo de land grab, ao intermediar a aquisição dos títulos das terras em arranjos de arrendamento ilegais, nos quais a propriedade estatal da terra, a incerteza do seu valor e a falta de informação dos investidores criam diversas oportunidades para obtenção de lucros no processo.

Administração fundiária e Land Grab no Brasil

A legislação fundiária brasileira também carece de instrumentos eficientes para a regulação das terras do país. Como afirmam Guedes e Reydon (et.al. 2012), a separação entre os instrumentos institucionais de registro e cadastro, a natureza híbrida dos cartórios de imóveis no Brasil e a desarticulação dos órgãos fundiários nas esferas federal, estadual e municipal, geram oportunidades para ocorrência de fraudes e também de inúmeros conflitos.

A propriedade de terras por estrangeiros dentro do território brasileiro também carece de mecanismos regulatórios eficientes. Wilkinson (et.al, 2013) faz um levantamento detalhado sobre as transformações no marco legal brasileiro. Em meio às alterações no ambiente político do país, a aquisição de terras por parte de cidadãos estrangeiros tem sido observada pela legislação de forma variada, alternando entre momentos de restrição e momentos mais liberais, ainda que os instrumentos de administração fundiária tenham permanecido ineficientes para qualquer forma de regulação.

O autor faz uma clara distinção entre o período de 1969 a 1995, quando a propriedade aos estrangeiros era mais limitada, e após 1995, quando medidas de estímulo para

entrada de capital estrangeiro facilitaram a aquisição por parte de indivíduos e empresas estrangeiras (WILKINSON et. al. 2013).

Em 1995, a Emenda Constitucional nº 6 revoga o Artigo 171 da Constituição Brasileira, abolindo qualquer tipo de proteção às empresas brasileiras. Tal medida facilitou a entrada de capital estrangeiro e por consequência facilitou a aquisição de terras por meio de empresas com capital misto, registradas no Brasil (WILKINSON et. al. 2013). No entanto, em 2010, a publicação de um parecer da Controladoria Geral da União (CGU) N°1/2008 reafirmou a necessidade de controle diferenciado sobre a aquisição de propriedades por empresas estrangeiras, ou por empresas com capital majoritariamente estrangeiro.

A despeito disso, a aquisição de propriedades por estrangeiros continua por meio das lacunas que existem, em decorrência da ausência de mecanismos de governança de terras eficientes para colocar em prática a legislação atual.

Conclusão

Com base nos pontos levantados é possível identificar similaridades e diferenças nas estruturas de administração fundiária do Brasil e de Moçambique. Em comum, o passado colonialista interferiu no processo de organização espacial dos dois países voltando-os para se adequar ao processo de acumulação da metrópole. No entanto, as diferenças neste processo diferenciaram a dinâmica de ocupação do território, na medida em que a agricultura de larga escala com a produção de itens para exportação e para o consumo na colônia foi se definindo no Brasil como o caminho mais viável para o processo colonizador.

Em Moçambique, a adoção tardia do modelo agroexportador contribuiu para manter inalterada a estrutura fundiária moçambicana baseada nas formas tradicionais de transmissão e posse de terras. O respeito às normas tradicionais no acesso a terra como fator pertencente a uma estratégia de dominação, durante o período colonialista, está correlacionado com o reconhecimento da posse tradicional na legislação moçambicana, após a guerra civil.

No Brasil, a possibilidade de regularizar a terra apossada em sucessivas legislações, e o estabelecimento de ferramentas ineficientes para a administração fundiária, contribuíram para o estabelecimento de uma estrutura fundiária profundamente desigual. A aquisição de terras por estrangeiros, em meio às alterações na lei brasileira e

em suas interpretações, continua com exigências específicas para sua regularização. No entanto, as medidas exigidas caem por terra em decorrência da ausência de mecanismos de governança eficientes, o que facilita a aquisição por meio de lacunas legais e por situações de difícil fiscalização.

Em Moçambique, os incentivos Estatais para investimentos estrangeiros, a propriedade estatal de terras, a falta de conhecimento sobre seu valor, e as diversas ineficiências que contribuem para a insegurança jurídica das comunidades tradicionais, são as principais lacunas que favorecem o processo de land grab.

Portanto, ainda que existam semelhanças entre os processos de land grab nos dois países (como a origem dos atores que adquirem as terras, por exemplo), suas diferenças são resultantes das diferenças no alcance da eficiência das estruturas de administração fundiária em Moçambique e no Brasil. Nesse sentido, é importante ressaltar a capacidade de adequação dos meios de ação de investidores estrangeiros detentores do capital, às diferentes falhas legais dos países que ainda possuem quantidade considerável de terras agricultáveis disponíveis.

Referências Bibliográficas

ACIS – Associação de Comércio e Indústria. O Quadro Legal para o Reconhecimento e a Obtenção de Direitos de Terra em Áreas Rurais em Moçambique. Um Guia para a Legalização da Ocupação. Edição III, 2012.

ALVES, Vicente Eudes Lemos. A questão agrária brasileira e moçambicana: semelhanças e diferenciações. GEOUSP: espaço e tempo, n. 29 África, p. 57-74, 2011.

BALEIRA, Sérgio; SAMO, Saturnino. Protecção jurídica dos direitos de uso e aproveitamento da terra das comunidades locais.. Matola, Mozambique. Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2010.

CAMBAZA, Virgílio Vicente Maiel. A Lei de Terras, de Minas e Sistema de Direitos Consuetudinários. Em: II Conferência IESE – “Dinâmicas da pobreza e Padrões de Acumulação Econômica em Moçambique”. Conference Paper N°12, 2009.

CUNGUARA, B.; GARRETT, J. O Sector Agrário em Moçambique: Análise situacional, constrangimentos e oportunidades para o crescimento agrário. Maputo: IFPRI e Michigan State University, 72p. 2011.

DEININGER, K. and D. BYERLEE with J. LINDSAY, A. NORTON, H. SELOD, and M. STICKLER. Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits? Washington, DC: The World Bank, 2010.

DIREITO, Bárbara Pinto Teixeira. Políticas Coloniais de Terras em Moçambique: o Caso de Manica e Sofala sob a Companhia de Moçambique. Tese de Doutorado. Instituto de Ciências Sociais, 2013.

FAIRBAIRN, Madeleine. Indirect expropriation: The role of national institutions and domestic elites in the Mozambican farmland grab. Em: International Conference on Global Land Grabbing. 2011. p. 6-8.

GUEDES, S. N. R.; REYDON, B. P. Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília, v. 50, n. 3, p. 525-544, 2012 .

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário, 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA – INE (Moçambique). Censo agropecuário 2009-2010. Instituto Nacional de Estatística em parceria com o Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, 2009.

JUSTIÇA AMBIENTAL & UNIÃO NACIONAL DOS CAMPONESES (UNAC). Os Senhores da Terra - Análise Preliminar do Fenómeno de Usurpação de Terra em Moçambique. Maputo, Moçambique, 2011.

KNOX, A. & C. TANNER, C. Community-Investor Partnerships in Mozambique. Brief: Focus on Land in Africa, Mozambique, 2011.

MOUSSEAU, F; MITTAL, A. Understanding Land Investment Deals in Africa. Country Report: Mozambique. The Oakland Institute, 2011.

MYERS, G. W. Competitive rights, competitive claims: land access in post-war Mozambique. Journal of Southern African Studies, v. 20, n. 4, p. 603-632, 1994.

ORAM. Documento de apresentação na Reunião Nacional Sobre Delimitação de Terras Comunitárias. Maputo, 2010. Disponível em: <<http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/pics/d128227.pdf>>; Acessado em: 12/09/2015.

REYDON, B. P. A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente. Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas. Brasília: MDA, 2007.

REYDON, B. P; FERNANDES, V. B; TELLES, T. S. Land tenure in Brazil: The question of regulation and governance. *Land Use Policy*, v. 42, p. 509-516, 2015.

SILVA, L.O. Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850. UNICAMP, Campinas, SP, 373 pp, 1996.

SILVA, L.O. As leis agrárias e o latifúndio improdutivo. *São Paulo em Perspect.* 11, 15–25. 1997.

STRASBERG, Paul J.; KLOECK-JENSON, Scott. Challenging conventional wisdom: smallholder perceptions and experience of land access and tenure security in the cotton belt of northern Mozambique. 2002.

ARRENDAMENTO, PARCERIA E GOVERNANÇA DE TERRAS NO BRASIL

Patrícia José de Almeida
Antônio Márcio Buainain

Resumo

Teoricamente a cessão do uso da terra, via arrendamento e parceria, pode melhorar a alocação dos recursos e a equidade no meio rural. No Brasil, estudos mostram um nítido dualismo na natureza do arrendamento e da parceria. De um lado, existem contratos que envolvem arrendatários e ou parceiros com níveis de renda e qualificação elevados, inseridos nas cadeias produtivas mais lucrativas do agronegócio (i.e., soja, milho e cana-de-açúcar) e localizados, sobretudo, no Sudeste, Sul e Centro-Oeste, e que vêm sendo utilizados de maneira crescente. De outro lado, embora ainda haja um número expressivo de pequenos arrendatários e ou parceiros, especialmente no Nordeste, mas presentes também nas demais regiões do país, sua importância vem caindo. Por diferentes razões (socioeconômicas, políticas, legais, institucionais, culturais), os pequenos produtores, minifundistas e trabalhadores rurais, têm tido dificuldades para ter acesso à terra via arrendamento e parceria no país. O desenho e cumprimento desses contratos dependem de vários condicionantes. Em um extremo, pode-se sublinhar eventos ou condições extra mercado de arrendamento e parceria que interferem na conduta dos participantes do contrato. Neste aspecto, vale citar a legislação, a conjuntura política e econômica, a forma de acesso dos arrendatários e ou parceiros aos demais mercados (insumos, assistência técnica, comercialização, financeiro, fundiário), às organizações sociais. Em outro, existe um grupo de fatores que, ou são objeto e cláusula do próprio contrato de arrendamento e parceria, ou são atributos dos contratantes. Dentre eles, pode-se mencionar o prazo do contrato, a forma de pagamento, a disponibilidade de informações, a incerteza, a seleção dos arrendatários e ou parceiros. O objetivo deste artigo é fazer uma análise das principais características da estrutura de governança que rege os contratos de arrendamento e parceria no Brasil. A ideia central é indicar os principais condicionantes dos contratos, que influenciam a dinâmica do mercado de terras no que se refere ao arrendamento e parceria. Considera-se que uma melhor definição dos direitos de propriedade e a implementação de

instrumentos de incentivos para os próprios beneficiários (i.e., infraestrutura básica; acesso ao crédito rural, aos serviços de assistência técnica, às máquinas e equipamentos agrícolas, às inovações tecnológicas, aos canais de comercialização; qualificação do capital humano etc.) podem favorecer a prática do arrendamento e da parceria no Brasil, principalmente por parte dos produtores mais pobres.

Palavras-chave: Arrendamento, Parceria, Brasil, Governança de Terras.

1.Introdução

A despeito da imensidão territorial e da disponibilidade de recursos produtivos, o Brasil persiste com um grave problema agrário. Em um extremo, observa-se uma alta concentração da propriedade fundiária; e no outro, uma massa de trabalhadores rurais que reivindicam o direito de acesso à terra. A estrutura fundiária no país, marcada pela concentração e fragmentação da terra em minifúndios, parece bloquear a utilização da mesma por não proprietários, em particular por produtores mais pobres. O resultado disto é uma situação paradoxal da presença de terras ociosas que pouco rendem aos seus proprietários e de uma demanda social por terra não atendida¹.

Teoricamente, e as experiências em vários países evidenciam², que o arrendamento e a parceria poderiam minimizar a ineficiência na alocação dos recursos produtivos no meio rural. No Brasil, estudos mostram as dificuldades enfrentadas pelas partes contratantes e indicam que a prática encontra-se aquém do seu verdadeiro potencial (Almeida, 2002; Reydon e Plata, 2006; Almeida, 2009; Reydon e Almeida, 2012).

Estudo recente aponta que o Brasil vem apresentando um “novo padrão agrário e agrícola” desafiador. O capital (i.e., capital financeiro, infraestrutura, máquinas e equipamentos, tecnologias, insumos agrícolas, capital humano etc.) assume cada vez mais uma posição central no processo de formação e apropriação de riqueza, reduzindo o papel hegemônico até então atribuído à terra³. Além disso, o padrão de acumulação da agricultura passa a depender de novos componentes, tais como: concorrência, institucionalidade, segurança de alimentos, meio ambiente, exigências dos

¹ Para uma discussão mais minuciosa a respeito, consultar, entre outros autores, Ramos (2014).

² Para uma análise sobre essas experiências, veja, por exemplo, Datta, 1981; Banerjee et al, 1998; Deininger et al, 2001; Deininger e Jin, 2005; Jin e Deininger, 2009; Deininger et al, 2013; Bardhan et al, 2014.

³ Este fato não negligencia a participação do capital no início do processo de modernização da agricultura brasileira, mas coloca em evidência as novas modalidades de valorização do capital.

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

consumidores, mão-de-obra qualificada, riscos econômicos, organização e gestão (Buainain et al., 2014).

Neste cenário, a terra passa a assumir um papel secundário no processo de acumulação da agricultura e o “arrendamento capitalista (que se expande, em especial, em regiões produtoras de grãos e de cana-de-açúcar) é, talvez, uma das sintomáticas expressões desse novo padrão, pois sugere até mesmo alguma desmaterialização do capital, cuja contrapartida é a crescente importância dos intangíveis – ou seja, as empresas optam pelo arrendamento no intuito de preservar sua liquidez e a flexibilidade de seus investimentos –, incluindo os ativos que são objeto de propriedade intelectual, que são cada vez mais centrais no processo de inovação” (Buainain et al., 2013: 110).

Verifica-se, pois, uma discussão intrigante a respeito do arrendamento e da parceria no Brasil: de um lado, a prática apresenta um baixo e precário desenvolvimento entre os produtores que mais poderiam se beneficiar do processo de acesso à terra de terceiros (i.e., pequenos produtores, minifundistas e trabalhadores rurais); por outro, nota-se a expansão de contratos sólidos de arrendamento e parceria justamente em regiões onde o agronegócio brasileiro é mais próspero (i.e., Sudeste e Centro-Oeste). Como explicar a dupla natureza dessas relações contratuais no país?

Admite-se que a debilidade da prática do arrendamento e da parceria no Brasil explica-se parcialmente pelas falhas no ambiente institucional expresso na desigualdade da distribuição da propriedade da terra, no sistema judiciário e na legislação direcionados quase sempre aos interesses da parte contratante mais poderosa. Considera-se que diversos condicionantes presentes nos termos dos contratos agrários (i.e., arrendamento e parceria) no país (i.e., forma de pagamento, prazo) – face às imperfeições dos vários mercados (crédito rural, insumos, assistência técnica, comercialização), à incerteza e ao risco moral, aos custos de transação – determinam a escolha contratual e seus resultados. Sabe-se que os atributos pessoais dos produtores, tais como nível de riqueza, qualificação, experiência e poder de barganha, viabilizam o acesso aos diversos mercados e condicionam o próprio desempenho da atividade produtiva.

Neste ínterim, o objetivo central deste artigo é analisar a estrutura de governança que rege os contratos de arrendamento e parceria no Brasil. A fim de atingir nosso propósito, o artigo apresenta a seguinte estrutura: a seção 2 (dois) trata da estrutura de governança do mercado fundiário brasileiro, a seção 3 (três) discute o marco

institucional legal que governa os contratos de arrendamento e parceria no Brasil e a seção 4 (cinco) traz as considerações finais.

2. Governança de Terras no Brasil

Considera-se que a falta de uma governança efetiva do mercado fundiário no Brasil é o principal determinante da alta concentração e ociosidade da terra, e grande demanda de terras por parte dos movimentos sociais. O desenvolvimento da governança do mercado fundiário brasileiro depende da compreensão da estrutura atual de governança e do seu potencial de transformação (Reydon, 2011; Reydon et al., 2015).

No que respeita à formação história da propriedade fundiária no Brasil, nota-se o quanto a constituição da sociedade e as particularidades que ainda hoje influenciam fortemente o funcionamento do mercado de terras têm reflexos desse passado agrário. De fato, o problema agrário brasileiro remonta à ocupação territorial, que consolidou uma séria desigualdade na distribuição da propriedade fundiária⁴ e o padrão distributivo conhecido como latifúndio-minifúndio⁵.

A estrutura econômica predominante e a organização político-social dela oriunda proporcionavam ao proprietário, até pouco tempo atrás, o exercício praticamente pleno do poder nos limites de suas terras. Até o final da década de 1950 a insegurança dos lavradores quanto à moradia e ao trabalho submetia-os a regimes extremamente abusivos. O parceiro, o meeiro, os moradores “de condição”, o arrendamento “pela palha” e os foreiros são exemplos clássicos dessa forte relação latifúndio-minifúndio no Nordeste, que varia conforme a área e atividade produtiva (Carneiro, 1978).

A falta de governança do mercado fundiário no Brasil data da Lei de Terras de 1850. Esta manteve a possibilidade de regulamentação das posses, permitindo a ocupação de terras devolutas; mas, revelou um total desinteresse pelo cadastro de terras. O Estatuto da Terra de 1964 constituiu um dos maiores avanços institucionais no concernente à política e administração de terras no país, vigente até os dias atuais. Pode-se dizer que após a ditadura o governo brasileiro direcionou toda sua política de terra e estrutura institucional para a reforma agrária (i.e. assentamento de sem terras que ocupam terras ociosas). Dentre as políticas governamentais, vale destacar a Reforma Agrária de Mercado (i.e., concessão de crédito subsidiado a grupos de famílias que desejam

⁴ Segundo dados do Censo Agropecuário de 2006, o Índice de Gini da distribuição da propriedade da terra no Brasil, nas últimas décadas, foi: 0,855 (1975), 0,859 (1985), 0,857 (1995/96) e 0,856 (2006) (Reydon, 2011).

⁵ Para uma compreensão mais apurada dessa problemática consultar, por exemplo, Silva (1996).

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

Grupo de Governança de Terras – Núcleo de Economia Agrícola e Ambiental – Instituto de Economia –

comprar terra de forma conjunta), que entre 1995 e 2009 beneficiou 54 mil famílias; e, o Programa Terra Legal (i.e., regularização imobiliária de áreas rurais localizadas em terras da União) (Reydon, 2011; Reydon et al., 2015).

Reydon (2014) aponta que o atual quadro institucional da administração fundiária brasileira é composto pelas seguintes instituições: *i)* Governo federal, com a aprovação do Legislativo – vem trabalhando com eficiência na criação de unidades de conservação (por exemplo, reservas extrativistas, florestas nacionais e reservas indígenas); *ii)* Governo estaduais, com a aprovação do Legislativo – criação de unidades de conservação (por exemplo, reservas extrativistas, florestas estaduais) e áreas quilombolas; *iii)* Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA) responsável por criar e informar o número do Sistema de Registro de Propriedade, discriminar as terras devolutas, conceder o Certificado de Cadastro do Imóvel Rural (CCIR) e atualizar o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), conceder posse nos assentamentos de reforma agrária, utilizar terras devolutas discriminadas para diferentes fins (colonização e assentamentos, por exemplo); *iv)* Institutos estaduais de terras – responsáveis pela gestão das terras públicas pertencentes aos estados da Federação; *v)* cartórios de notas – responsável pelo controle dos contratos de compra e venda de terra e das assinaturas legais; *vi)* cartório de registro de imóveis – possui os livros das propriedades, nos quais todas as transações ligadas aos imóveis rurais ou urbanos são registradas; *vii)* Municipalidade – define e estabelece o Plano Diretor Municipal, o cadastro das terras urbanas, o cálculo da planta de valores das terras para fins de cobrança de IPTU, a política de uso do solo urbano e sua fiscalização, a cobrança do ITR; *viii)* Secretaria do Patrimônio da União (SPU) – responsável por todas as propriedades da União, em especial aquelas às margens de rios e as terras da Marinha, e terras devolutas; *ix)* Receita Federal – responsável pela cobrança de diversos impostos diretos, principalmente o Imposto de Renda (IR).

Uma efetiva governança de terras no Brasil requer a criação de um cadastro moderno, autoalimentado e participativo. Isto possibilitará: *i)* garantir os direitos de propriedades privadas para diferentes finalidades (por exemplo, negócio, arrendamento, obtenção de crédito, concessão de pagamento por serviços ambientais); *ii)* identificar terras públicas e garantir seu adequado uso para criação de reservas, assentamentos ou colonização; *iii)* maior segurança para as demais políticas fundiárias (i.e., reforma agrária, crédito imobiliário, tributação sobre a terra); *iv)* regular os processos de compra de terras a fim

de restringir o acesso a estrangeiros e latifundiários; v) dividir por zonas o uso da terra, ou seja, colocar limites para a produção agrícola e pecuária em regiões específicas; vi) regular os processos de conversão de terras agrícolas em urbanas, bem como atualizar o cadastro do Imposto da Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); vii) atualizar o cadastro dos imóveis rurais para viabilizar a cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR) (Reydon, 2011; Reydon et al., 2015).

3. Marco Institucional Legal do Arrendamento e da Parceria no Brasil

Os dados dos Censos Agropecuários mostram uma redução significativa no número de estabelecimentos arrendatários e parceiros, sobretudo a partir de meados da década de 1990. Pergunta-se: como explicar o declínio dessas relações contratuais no Brasil? Por diferentes razões (socioeconômicas, políticas, legais, institucionais, culturais), os pequenos produtores, minifundistas e trabalhadores rurais, têm tido dificuldades para ter acesso à terra via arrendamento e parceria no país.

O desenho e cumprimento desses contratos dependem de vários condicionantes. Em um extremo, pode-se sublinhar eventos ou condições extra mercado de arrendamento e parceria que interferem na conduta dos participantes do contrato. Neste aspecto, vale citar a legislação, a conjuntura política e econômica, a forma de acesso dos arrendatários e ou parceiros aos demais mercados (insumos, assistência técnica, comercialização, financeiro, fundiário), às organizações sociais. Em outro, existe um grupo de fatores que, ou são objeto e cláusula do próprio contrato de arrendamento e parceria, ou são atributos dos contratantes. Dentre eles, pode-se mencionar o prazo do contrato, a forma de pagamento, a disponibilidade de informações, a incerteza, a seleção dos arrendatários e ou parceiros (Almeida, 2002; Almeida, 2009).

Visando atender nossos objetivos, focaremos nos condicionantes que, segundo nossa concepção, estão diretamente relacionados com a estrutura de governança que rege os contratos de arrendamento e parceria no Brasil. Dentre as leis e macro instituições que compõem essa estrutura, podemos destacar as seguintes: Constituição Federal, Estatuto da Terra (Contratos Agrários e Imposto Territorial Rural – ITR), Legislação Trabalhista Rural, Justiça Agrária, Leis Cíveis e Criminal (Figura 1).



Figura 1 - Aparato Jurídico do Arrendamento e da Parceria no Brasil – principais instituições

Fonte: Elaboração dos autores.

3.1. Constituição Federal

As Constituições Brasileiras (i.e., 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, Emenda Constitucional nº 1/1969, 1988) oferecem muito pouco respaldo à questão agrária do país. Somente na Constituição de 1946 a problemática da desapropriação territorial rural aparece no texto do Título V intitulado “Da Ordem Econômica e Social” (Art. 147). A matéria ganha importância na Constituição em vigor, de 1988, no Capítulo III do Título VII (artigos 184 a 191), que trata “Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”.

Conforme Lima (1994), essa ementa tem redação defeituosa, pois “Política Agrária” já compreende a política agrícola, a política pecuária, a política fundiária e a reforma agrária. Adicionalmente, a redação da ementa poderia ser mais precisa para abranger as diferentes espécies de políticas que abarca a Política Agrária. Em síntese, a Política Agrária classifica-se em duas grandes espécies: *i*) política de desenvolvimento; *ii*) reforma agrária⁶.

⁶ O Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) faz essa divisão. No Título II (artigos 16 a 46) dispõe exclusivamente da Reforma Agrária e no Título III (artigos 47 a 102) trata da Política de Desenvolvimento Rural.

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

Uma novidade na Constituição Federal do Brasil de 1988 é a necessidade de prévia autorização do órgão competente federal para o arrendamento de imóvel rural por pessoa física ou jurídica estrangeira. O Art. 190 assim o estabelece:

“A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional”.

Por um lado, a inclusão da matéria de Direito Agrário na Constituição de 1988 revigorou a legislação ordinária e facilitou a sua aplicação (Lima, 1994). Por outro, disciplinas mais específicas, como os contratos agrários típicos (i.e., arrendamento e parceria), não apresentaram inovações significativas, ficando sujeitos majoritariamente às normas do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

A Constituição de 1988 passou a incorporar os princípios da função social e ambiental da propriedade da terra, mas esse conceito constitucional perdeu relevância frente a nova estratégia de “modernização conservadora” que se inaugurou no Brasil nos anos 2000 denominada de economia do agronegócio. Observa-se no país uma “completa autonomia dos mercados para operar com a terra” (Delgado, 2014: 35).

3.2. Estatuto da Terra

3.2.1. Contratos Agrários

O Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) é o principal instrumento de regulamentação dos contratos agrários típicos no Brasil⁷. Esse Regulamento estabelece que os prazos dos contratos de arrendamento e parceria dependem essencialmente do tipo de atividade produtiva e do estado físico da terra. A legislação agrária delimita um prazo mínimo e um prazo máximo legal. O objetivo é “proteger” o arrendatário e ou parceiro, garantindo um prazo mínimo para permitir a exploração racional da terra e o usufruto dos investimentos realizados. Já o prazo máximo tem como justificativa reforçar o direito de propriedade, assegurando ao titular a possibilidade —se assim for de seu desejo— a posse da sua terra ao final do contrato de arrendamento e parceria. A

⁷ Ver Almeida e Buainain (2013) para uma explicação mais minuciosa sobre os contratos agrários no Brasil.

imposição de regulamentações legais não assegura, por si só, nem automaticamente, os direitos que se pretende garantir. Em muitas situações, o prazo e o custo dos contratos celebrados acabam criando obstáculos à prática do arrendamento e da parceria.

A legislação também define o preço e a forma de pagamento do arrendamento e da parceria, chegando ao detalhe de permitir o parcelamento e definir limites em relação ao valor do imóvel. A existência de um expressivo número de contratos informais, principalmente na região Nordeste, facilita o descumprimento das normas e regras. O proprietário pode simplesmente não observar a lei e conduzir o contrato de acordo com as suas conveniências, sujeitando o pequeno arrendatário e ou parceiro a condições produtivas desfavoráveis.

A forma de pagamento do arrendamento pode variar quanto ao valor, tipo, meio de pagamento (i.e., dinheiro, produto, trabalho), prazo e modalidade (fixo, proporcional, misto). A legislação brasileira regulamenta que o preço do arrendamento só pode ser fixado em dinheiro, ou seja, é proibido fixá-lo em quantidade de produtos⁸. Exceto por ocasião do pagamento, o arrendamento pode ser pago em produto, desde que seja a preço de mercado e não inferior ao mínimo oficial. Apesar do preço ser fixo, é permitido parcelá-lo. Adicionalmente, o preço do arrendamento não pode ultrapassar 15% do valor do imóvel, mas se o arrendamento for parcial e recair sobre áreas selecionadas para exploração intensiva de alta rentabilidade, a lei, neste caso, permite até 30%. Esse preço pode ser reajustado periodicamente (normalmente, ao ano), em proporção ao valor do imóvel e do preço mínimo do produto nele cultivado.

Na parceria, os contratantes (i.e., parceiro-outorgado e parceiro-outorgante) partilham os riscos e os resultados da produção de maneira proporcional e nos limites da lei. O Art.35, do Decreto 59.566/66, determina a quota máxima do parceiro-outorgante segundo sua menor ou maior participação na atividade produtiva. A fixação dos percentuais na partilha dos frutos é a seguinte:

- I. 10% (dez por cento) caso concorra somente com a terra nua;
- II. 20% (vinte por cento) se concorrer com a terra preparada e moradia;
- III. 30% (trinta por cento) se concorrer com o conjunto básico de benfeitorias, constituído principalmente de casa de moradia, galpões, banheiro para gado, cercas, valas ou currais, conforme o caso;

⁸ Na realidade, a maioria dos contratos é fixada a preço de produto a ser cultivado. Isto ocorre tanto nas lavouras de grãos, quanto nas agroindústrias canavieiras e cítricas (Garcia, 1996).

IV. 50% (cinquenta por cento), quando concorrer com a terra preparada e o conjunto básico de benfeitorias enumeradas no item anterior, e mais o fornecimento de máquinas e implementos agrícolas, para atender aos tratos culturais, bem como as sementes e animais de tração e, no caso de parceria pecuária, com animais de cria em proporção superior a 50% (cinquenta por cento) do número total de cabeças objeto da parceria;

V. 75% (setenta e cinco por cento), nas zonas de pecuária ultra-extensiva, em que forem os animais de cria em proporção superior a 25% (vinte e cinco por cento) do rebanho onde se adotem a meação do leite e a comissão mínima de 5% (cinco por cento) por animal vendido.

Enfim, o prazo e as condições de pagamento dependem de um conjunto de fatores: costumes locais; vocação da região para a produção agropecuária; possibilidade de uso alternativo da terra pelo proprietário; motivações e objetivos das partes contratantes, em particular, do proprietário; estado físico da terra (terra bruta, pastagem degradada ou terra pronta para o plantio); entre outros. A necessidade ou não de investimento para iniciar a exploração da terra arrendada e ou sob parceria também interfere no prazo e nas condições de pagamento do contrato.

A sustentabilidade econômica do arrendamento e da parceria fica comprometida em virtude do curto período de tempo dos contratos e do preço cobrado pelo uso da terra. Neste ambiente, a lógica do produtor arrendatário e ou parceiro tende a ser predatória: explorar de forma intensiva e com o menor gasto na manutenção de sua qualidade, de forma a maximizar sua receita. Age, portanto, como um rapinador, mesmo que não tenha interesse em fazê-lo. Em geral, procura acumular recursos para aplicar na aquisição de terra própria, visando tornar-se proprietário e deixar a condição de arrendatário e ou parceiro. Naturalmente que esta atitude, conhecida pelos proprietários, é um obstáculo à celebração de contratos de arrendamento e parceria no Brasil, pois o negócio torna-se desinteressante para ambas as partes.

3.2.2. Imposto Territorial Rural (ITR)

O Art. 49 do Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) determina, segundo critérios de progressividade e regressividade, as normas gerais para a fixação do ITR. O Regulamento estabelece que se deve observar os seguintes fatores:

I - os valores da terra e das benfeitorias do imóvel;

- II - a área e dimensões do imóvel e das glebas de diferentes usos;
- III - a situação do imóvel em relação às condições das vias de acesso e respectivas distâncias dos centros demográficos mais próximos com população;
- IV - as condições técnicas e econômicas de exploração agropecuária-industrial;
- V - a natureza da posse e as condições de contratos de arrendatários, parceiros e assalariados;
- VI - a classificação das terras e suas formas de uso e rentabilidade;
- VII - a área total agricultável do conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário no país.

Opitz e Opitz (2010) afirmam o seguinte sobre a tributação progressiva do ITR:

“Um dos capítulos mais importantes da reforma agrária é o referente à tributação da terra de modo progressivo, a fim de que se desestimulem os que exercem o direito de propriedade sem observância de sua função social e econômica (CF/88, art. 153, § 4º) ou se estimule a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis, com o fim de propiciar recursos à União, aos Estados e aos Municípios para financiar os projetos de reforma agrária” (p. 259).

Pode-se dizer que não é por falta de técnica ou por erro que o sistema tributário no Brasil sempre isentou a propriedade da terra de qualquer ônus fiscal ponderável. O ITR sempre foi modesto e jamais foi utilizado como uma ferramenta de política fundiária com o objetivo de promover a desconcentração da propriedade, movimentar o mercado fundiário e facilitar o acesso à terra. Enquanto no Uruguai o imposto sobre a propriedade das terras gera aproximadamente 6% do total da arrecadação do país; no Brasil, a participação do ITR na arrecadação total do governo atingiu um ínfimo valor de 0,168% em 1998.

O ITR é um instrumento legal que ora pode ser um entrave ora um incentivo ao desenvolvimento do mercado de arrendamento e parceria. A falta de um eficiente sistema tributário no Brasil permite que os proprietários conservem extensas áreas ociosas ou subutilizadas devido seu baixo custo de manutenção. Neste sentido, taxar terras pouco utilizadas ou mantidas improdutivas poderia obrigar os proprietários que as possuem como reserva de valor a vendê-las ou cedê-las (via arrendamento e parceria) a

produtores que têm acesso precário à mesma, elevando, com isso, o uso produtivo do solo.

3.3. Legislação Trabalhista Rural

Segundo Maniglia (2002), os contratos agrários são “figuras especiais, com características peculiares de supremacia da ordem pública, que se fundamentam na intervenção do Estado, na liberdade de contratar, com fins de diminuir as desigualdades econômicas entre as partes contratantes. Tal princípio se manifesta através das normas de ordem pública, contidas nas legislações agrárias, cujo conteúdo evidencia aspectos protetivos à figura do arrendatário e do parceiro autorizado que, na maioria dos casos, são tidos como partes economicamente mais fracas, na relação contratual” (p. 87).

A proteção da lei aos contratos agrários decorre das seguintes nuances: *i*) a prova exclusivamente testemunhal, ou seja, as testemunhas possuem uma valoração maior nos contratos agrários do que nos contratos privados; *ii*) as normas obrigatórias devem ser obedecidas sob pena de nulidade das cláusulas que o contrariem; *iii*) os direitos e vantagens, dispostos pelo Regulamento, se não cumpridos, cominam em nulidade; *iv*) fixação de cláusulas obrigatórias a fim de manter o equilíbrio na relação contratual (Maniglia, 2002).

O arrendatário e o parceiro não são empregados. Eles são trabalhadores rurais que exercem atividades agrárias, por conta própria (arrendamento) e em sociedade (parceria). Observa-se, no entanto, fatos que vêm dando nova tonalidade à prática do arrendamento e da parceria no Brasil.

O caso dos arrendatários donos das usinas de açúcar e álcool, sobretudo na região de Ribeirão Preto, é emblemático. São produtores capitalizados e que não estão interessados em inverter recursos financeiros na compra de terras. “Gozam das vantagens de arrendatários, no tocante ao prazo, preço e condições de manutenção de preferência e acumulam riquezas oriundas do uso do solo, de forma desordenada e, até, por vezes, com trabalho escravo ou em descumprimento às normas trabalhistas. São eles, em sua maioria, que se utilizam da mão-de-obra volante: o bóia-fria, não o registrando, nem o fazendo valer-se de nenhum direito. Estes arrendatários não podem ser incluídos como trabalhadores, que merecem proteção; todavia, a lei, pelo princípio da isonomia, os contempla, cedendo as mesmas condições que aos demais arrendatários hipossuficientes” (Maniglia, 2002: 91).

Na parceria, encontra-se uma situação denominada de “falsa parceria”. O “parceiro é um sócio e não um empregado; portanto, não está adstrito a nenhum vínculo de subordinação, não podendo exercer atividades de empregado, caso não esteja nesta função. O que ocorre, nestes procedimentos, é que o parceiro outorgante, com o intuito de receber vantagem dupla, celebra um contrato de parceria com um trabalhador e, ao mesmo tempo, atribui a ele uma série de obrigações típicas do contrato de trabalho. Misturam-se, então, a figura do empregado e do parceiro; todavia, como empregado, ele não percebe salário, os encargos sociais ou qualquer outra vantagem decorrente do cargo de empregado” (Maniglia, 2002: 90).

Cabe ao Estatuto do Trabalhador Rural resolver divergências decorrentes não só das relações de emprego no meio rural, como também das relações de trabalho. Neste pormenor, enquadra a figura do “parceiro”. O parceiro outorgado tem o mesmo “status” socioeconômico do empregado. Assim sendo, pode reivindicar direitos concedidos pela legislação trabalhista ante a justiça especializada (Chiarelli, 1971).

3.4. Justiça Agrária

De acordo com Alvarenga (1974), os órgãos da justiça agrária brasileira são: *i*) Tribunal Superior Agrário; *ii*) Tribunais Regionais Agrários; *iii*) Juntas de Conciliação e Julgamento.

Compete à justiça agrária especializada analisar os seguintes casos: *i*) questões relativas a conflitos ou tarefa rural, pública ou privada, bem como sobre discriminação de terras devolutas; *ii*) dissídios individuais ou coletivos, advindos de relações de trabalho entre empregadores e trabalhadores rurais, regulados em lei de natureza agrária; *iii*) desapropriações por interesse social, para fins de Reforma Agrária; *iv*) questões referentes à aplicação e incidência do ITR; *v*) questões a respeito dos contratos agrários, incluindo as relacionadas às atividades de produção e comercialização agrícola; *vi*) dissídios associados a acidentes de trabalho rural; *vii*) questões relativas a contratos agrários de arrendamento, parceria e empreitada rural; *viii*) questões que versem sobre assistência e proteção à economia rural, crédito, usucapião, servidões prediais, vícios redibitórios, locação de prédios rústicos e direitos de vizinhança regulados pela legislação agrária; *ix*) relações de direito previstas nas leis agrárias e no Código Civil

relativas à matéria jurídico-agrária, quando vinculadas a interesses rurais, assim definidos em lei (Alvarenga, 1974)⁹.

É necessário que a realidade da sociedade agrária, em especial as relações jurídicas agrárias, seja vista com mentalidade agrarista, ou seja, por pessoas conscientes das particularidades agrárias e sensíveis aos valores e aspirações das pessoas que trabalham no campo. Os conflitos agrários não devem ser julgados por juízes ordinários, pois além do desconhecimento da matéria, esses juízes estão influenciados por princípios contrários aos fundamentos agrários (Miranda, 1989).

Miranda (1989) sublinha a necessidade da justiça agrária pelos seguintes motivos: *i*) órgãos especializados e compostos por pessoas de conhecimento qualificado em matéria agrária possibilitam uma melhor apreciação das questões presentes no processo e decisões mais seguras; *ii*) desenvolvimento da jurisprudência, o que leva a um aprimoramento do Direito Agrário; *iii*) maior garantia aos sujeitos que necessitam de assistência judicial; *iv*) aperfeiçoamento da doutrina de Direito Agrário, o que pode influenciar na legislação agrária, em benefício da justiça agrária; *v*) assegurar às pessoas que trabalham no campo tribunais adequados às suas reivindicações.

A justiça agrária no Brasil progrediu bastante desde a promulgação do Estatuto da Terra na década de 1960. Os proprietários de terras e os trabalhadores rurais passaram a contar com o apoio de especialistas na resolução de conflitos agrários. No caso dos contratos agrários, todavia, observa-se que a jurisprudência ainda padece de algumas fragilidades no que tange, por exemplo, à fiscalização tributária, como se verá na seção 4.

3.5. Leis Civis e Criminal

Sabe-se que toda a parte de contratos agrários está incluída na legislação civil, e, portanto, não caberia, rigorosamente, essa separação. No entanto, dois pontos ainda não foram mencionados neste aspecto.

O primeiro refere-se à reintegração de posse quando o arrendatário e ou parceiro deixam de cumprir as obrigações contratuais. Em termos específicos, o Código Civil admite reintegração de posse por medida liminar, que é rápida, apenas quando o detentor tem a posse por até 1 ano menos 1 dia. Depois deste prazo não cabe reintegração por liminar,

⁹ Borges (1977) fez uma coletânea de acórdãos sobre os contratos agrários presentes no sistema jurídico brasileiro.

e o processo transcorre sem esta medida de proteção do proprietário, e pode demorar anos, pois cabem todos os recursos previstos na lei processual, que tem prazos longos etc. A Justiça é morosa, o que já é um problema geral, e mais ainda nestes casos. O resultado é que os proprietários pensam bastante antes de arrendar a terra a terceiros, e só o fazem em casos excepcionais.

Um caso de reintegração de posse por quebra de contrato ocorreu na 9ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. O Tribunal de Justiça julgou procedente ação de reintegração de posse, cumulada com rescisão de contrato, movida contra arrendatário. O proprietário das terras recorreu à Justiça para pedir reintegração de posse, depois que o arrendatário construiu uma casa em área não arrendada. O autor da ação alegou que houve violação de cláusulas contratuais. O contrato firmado entre as partes não permitia em nenhuma circunstância que o arrendatário construísse uma casa em terra imprópria, inclusive, com uso de madeira extraída de mata nativa local¹⁰.

O segundo ponto refere-se à responsabilidade fiscal decorrente de contratos de arrendamento e ou parceria. Se e quando o arrendatário e ou parceiro é também um proprietário de terra, ele é o responsável pelas obrigações fiscais decorrentes dos contratos (ou seja, pelo pagamento dos impostos gerados a partir do contrato), e sua própria terra entra como garantia perante o poder público. No entanto, se e quando o arrendatário e ou parceiro não é proprietário, o proprietário cedente da terra em arrendamento e ou parceria assume a integralidade da responsabilidade fiscal decorrente do contrato de arrendamento de sua terra. Veja que este ponto tem implicações sérias: por um lado, favorece os proprietários em contratos de arrendamento; por outro, impõe aos proprietários cedentes o ônus de supervisionar a atividade do arrendatário para saber quais as obrigações fiscais e certificar-se de que o pagamento foi feito.

Ribeiro (2010) declara que a grande diferença entre o arrendamento e a parceria é o risco e os efeitos tributários, como se lê:

“No arrendamento rural, o arrendador não tem risco algum, recebendo a sua remuneração independentemente de haver produção no imóvel rural, incidindo sobre a remuneração do arrendador o imposto de renda. (...)”

¹⁰ http://www.conjur.com.br/2006-ago-18/quebra_contrato_garante_reintegracao_posse? Acesso em 16 de setembro de 2015.

Na parceria agrícola, o parceiro outorgante e o parceiro outorgado partilham riscos. Pelo artigo 4º do DL 59.566/66, para a caracterização da parceria agrícola era necessária a assunção cumulativa dos seguintes riscos: (i) caso fortuito ou força maior, e (ii) dos riscos de produção, isto é, dos frutos, dos produtos e dos lucros havidos nas proporções estipuladas, observados os limites percentuais da lei. (...)

Uma vez descaracterizada a parceria agrícola, eventual fiscalização por parte da Receita Federal poderia enquadrar o contrato celebrado entre parceiros como verdadeiro arrendamento de imóvel rural. Nesta hipótese, não mais vigorariam os benefícios fiscais aplicáveis ao parceiro outorgante, quais sejam, (i) redução de 80% (oitenta por cento) do total das receitas a serem oferecidas à tributação, no caso de pessoas naturais, e (ii) possibilidade de depreciação acelerada de bens e aproveitamento integral de prejuízos da atividade, isso no caso de pessoas jurídicas” (p. 86-7).

Esse trecho também mostra a possibilidade de descaracterização da parceria agrícola¹¹ em arrendamento rural e seus efeitos tributários no setor sucroenergético de São Paulo. Fato que pode ocorrer em outras regiões e setores agrícolas do Brasil, gerando tributos maiores para os contribuintes (i.e., parceiros). Ademais, essa possibilidade constitui um desestímulo para os produtores rurais utilizarem o arrendamento (e ou parceria) como mecanismo de acesso à terra.

Do ponto de vista criminal, cabe destacar que o proprietário é o responsável pelos crimes ambientais cometidos em sua terra pelo arrendatário. Imagine a complicação: o proprietário tem que vigiar o arrendatário para impedir que ele não cometa crimes ambientais, o que é muito difícil de impedir. E os crimes ambientais, uma vez cometidos, não têm como reparar.

O novo Código Florestal (Lei 12.651/12), Art. 1º A, “estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a

¹¹ Descaracteriza-se como parceria rural os contratos firmados quando faltam os requisitos mínimos para assegurar tal conceituação; quando há vínculo subordinativo; ou ausência de repartição dos riscos, salvo em casos fortuitos e de força maior (Ribeiro, 2010).

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos”.

Na realidade, o que se observa em várias regiões do Brasil, entre outros crimes ambientais, são os inúmeros focos de incêndios florestais. Embora tenha diminuído bastante a prática da queima da cana-de-açúcar após a entrada do processo de mecanização da colheita do produto, principalmente no estado de São Paulo, os danos ao meio ambiente são praticamente irreversíveis. Vale lembrar que muitas dessas áreas são ocupadas por arrendatários e ou parceiros.

4. Considerações Finais

Este artigo procurou analisar a estrutura de governança que rege os contratos de arrendamento de terras e parceria no Brasil. Observou-se que a própria prática impede a sustentação do pequeno produtor. Os arrendatários e parceiros mais pobres geralmente não conseguem obter um desempenho satisfatório em decorrência de deficiências no aparato jurídico, da dificuldade de acesso aos diversos mercados (i.e., financeiro, insumos, máquinas e equipamentos, assistência técnica, comercialização etc.), do nível de riqueza, da falta de qualificação e experiência para se consolidar na atividade produtiva.

Aparentemente, o uso do arrendamento e da parceria agrava a situação dos pequenos produtores. Em particular, o marco institucional legal da prática no Brasil apresenta falhas que vêm obscurecendo as relações contratuais. A Constituição Federal vigente não disciplina matérias mais específicas como os contratos agrários. O Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), por sua vez, abre um novo regime jurídico agrário, principalmente no que concerne aos contratos de arrendamento e parceria, no entanto, urge mudanças nesse Regulamento para acompanhar o dinamismo do agronegócio brasileiro. O ITR é um instrumento legal que poderia ser mais explorado para incentivar os proprietários a ceder suas terras para arrendamento (e ou parceria).

Quanto à legislação trabalhista rural, vale sublinhar que o arrendatário e o parceiro não são empregados, mas trabalhadores rurais que exercem atividades agrárias, por conta própria (arrendamento) e em sociedade (parceria). A lei protege igualmente essas relações de trabalho, entretanto, ainda se localiza o trabalho escravo nas áreas rurais (por exemplo, nas usinas de cana-de-açúcar) e contratos de “falsa parceria”. Não se

pode negar os avanços da justiça agrária brasileira para resolver conflitos agrários; contudo, muitos litígios envolvendo proprietários de terras, arrendatários e parceiros permanecem pendentes. Em muitos casos, as leis civil e criminal não incentivam a prática do arrendamento e da parceria no Brasil. A demora nos processos de reintegração de posse, a questão da responsabilidade fiscal e os crimes ambientais cometidos por arrendatários e ou parceiros são exemplos deste fato.

Levando em consideração que uma das principais causas do grave problema agrário brasileiro (i.e., alta desigualdade da distribuição da propriedade privada e ociosidade da terra, demanda de terras por parte dos movimentos sociais não atendida) é a falta de uma governança efetiva do mercado fundiário, um cadastro de terras no país possibilitaria, entre outras vantagens, direitos de propriedades privadas para diferentes finalidades (arrendamento e parceria, por exemplo).

Mediante o cadastro de terras seria possível identificar áreas passíveis de ocupação e utilização no Brasil. Além disso, essas áreas poderiam ser disponibilizadas para fins de arrendamento (e ou parceria)¹². Por fim, cabe citar que esse mecanismo proporcionaria mais segurança para os proprietários de terras e trabalhadores rurais estabelecerem contratos agrários.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, P. J. DE (2009). Arrendamento e Parceria na Agricultura Brasileira: Condicionantes, Contratos e Funcionamento. Tese (Doutorado) – UNICAMP/IE, Campinas, SP.
- ALMEIDA, P. J. DE (2002). Arrendamento e acesso à terra no Brasil. Campinas: UNICAMP/IE. (Dissertação de Mestrado).
- ALMEIDA, P. J. DE; BUAINAIN, A. M. (2013). Os contratos de arrendamento e parceria no Brasil. Revista Direito GV, v. 9, p. 319-343.
- ALVARENGA, O. M. (1974). Direito Agrário. Rio de Janeiro: Edição do Instituto dos Advogados Brasileiros.
- BANERJEE, A.V.; GERTLER, P.J.; GHATAK, M. (1998). Empowerment and

¹² Veja o caso dos Programas Municipais de Arrendamento e Parceria difundidos pelo Brasil (Buainain et al., 2007).

Efficiency: Economic Analysis of a Tenancy Reform Program in India. Paper apresentado ao Seminário Internacional: Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico. NEAD - World Bank. Junho. Mimeo.

BARDHAN, P.; LUCA, M.; MOOKHERJEE, D.; PINO, F. (2014). Evolution of land Distribution in West Bengal 1967–2004: Role of land reform and demographic changes. *Journal of Development Economics*, vol.110, p. 171-190.

BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M. DA; NAVARRO, Z. (EDITORES TÉCNICOS) (2014). O mundo rural do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa.

BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M. DA; NAVARRO, Z. (2013). Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, DF, ano 22, n. 2, p. 105-121, abr./maio/jun.

BUAINAIN, A. M.; ALMEIDA, P. J. DE. AND LIMA, F.; SILVEIRA, J. M., 2007. O Arrendamento de Terras no Brasil: condicionantes, funcionamento e perspectivas. In *Pobreza Rural no Brasil: o papel das Políticas Públicas*. Conferência, Brasília, 17 e 18 de abril. (Relatório de Pesquisa).

BORGES, P. T. (1977). O contrato agrário nos tribunais. São Paulo: Pró-Livro Comércio de Livros Profissionais.

CARNEIRO, R. C. (1978). Capitalismo e pequena produção na agricultura do Nordeste. Campinas: IFCH/UNICAMP. (Dissertação de Mestrado).

CHIARELLI, C. A. G. (1971). Teoria e Prática da Legislação Rural: trabalhista, sindical e previdenciária. Porto Alegre: Livraria Sulista Editora.

DATTA, P. K. (1981). Statistics of Bargadars and Extent of Barga Cultivation in West Bengal: An Analytical Study. Mimeo. Directorate of Land Records and Survey, Government of West Bengal.

Deininger, K.; Jin, S. (2005). The potential of land rental markets in the process of economic development: Evidence from China. *Journal of Development Economics*, nº 78, p. 241–270.

DEININGER, K.; JIN, S.; YADAV, V. (2013). Does sharecropping affect long-term investment? Evidence from West Bengal's tenancy reforms. *American Journal Agricultural Economic*, vol. 95, n.3, p. 772–790.

DEININGER, K.; LAVADENZ, I.; BRESCIANI, F.; DIAZ, M. (2001). Mexico's "second agrarian reform": implementation and impact. *Foro Internacional*

Ordenamiento de la Propiedad y Sistemas Catastrales. México, Distrito Federal. 26-9 de novembro. Disponível em: <http://www.forinta.gob.mx/mesas.htm>.

DELGADO, G. (2014). Questão Agrária hoje. Revista de Reforma Agrária, ano 35, vol. 1, nº 2, outubro, p. 27-40.

GARCIA, A. R. 1996. Manual Prático de Arrendamento e Parceria. São Paulo: Globo.

JIN, S.; DEININGER, K. (2009). Land rental markets in the process of rural structural transformation: Productivity and equity impacts from China. Journal of Comparative Economics, nº 37, p. 629-646.

LIMA, R. A. DE M. (1994). Direito Agrário. Rio de Janeiro: Renovar.

MANIGLIA, E. (2002). O trabalho rural sob a ótica do direito agrário: uma opção ao desemprego no Brasil. Franca: Unesp/Faculdade de História, Direito e Serviço Social FHDSS, 178p. (Dissertações e Teses, n. 9).

MIRANDA, A. G. DE (1989). Teoria de Direito Agrário. Belém: CEJUP. 218p.

OPITZ, S. C. B.; OPITZ, O. O. (2010). Curso completo de direito agrário. São Paulo: Saraiva. 4ª ed. rev. e atual.

RAMOS, P. (2014). Uma história sem fim: a persistência da questão agrária no Brasil contemporâneo. In Buainain, A. M.; Alves, E.; Silveira, J. M. da; Navarro, Z. (editores técnicos) (2014). O mundo rural do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa. p. 655-693.

REYDON, B. P. (2014). Governança de terras e a questão agrária no Brasil. In Buainain, A.

M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M. DA; NAVARRO, Z. (editores técnicos) (2014). O mundo rural do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa. p. 725-759.

REYDON, B. P. (2011). La cuestión agraria brasileña necesita gobernanza de tierras. Land Tenure Journal, Rome, n.1, p. 127-147.

REYDON, B. P.; FERNANDES, V. B.; TELLES, T. S. (2015). Land tenure in Brazil: The question of regulation and governance. Land Use Policy, n. 42, p. 509–516.

REYDON, B. P.; ALMEIDA, P. J. DE (2012). Uma Análise da Evolução do Arrendamento de Terras e da Parceria no Brasil a partir dos dados dos Censos Agropecuários de 1995-96 e 2006. In: 50º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural - SOBER, Vitória. ANAIS do 50º

Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural - SOBER.

REYDON, B. P.; PLATA, L. E. A. (2006). O Mercado de Arrendamento e Parceria no Brasil.

In Reydon, B. P.; Cornélio, F. N. M. (orgs.). Mercados de Terras no Brasil: estrutura e dinâmica. Brasília: NEAD. (NEAD Debate 7). p. 227-265.

RIBEIRO, I. R. (2010). A possível descaracterização da parceria agrícola em arrendamento rural no setor Sucroenergético do Estado de São Paulo. Revista Juris da Faculdade de Direito. Vol. 4, julho a dezembro/2010, p. 83- 90. São Paulo: Fundação Armando Alvares Penteado (FAAP).

SILVA, L. (1996). Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850. Campinas: Editora da Unicamp.

CONSTITUIÇÃO ORIGINÁRIA DO DIREITO REAL DE PROPRIEDADE IMÓVEL, ATRAVÉS DA POSSE

José de Arimatéia Barbosa

Resumo

Para defender a usucapilidade de terras devolutas no Brasil, pelo procedimento da desjudicialização, foi feito um estudo minucioso dos requisitos inerentes a todas as formas de usucapião existentes no ordenamento jurídico brasileiro, por meio da hermenêutica jurídica que se constatou a necessidade de adequar a norma não somente ao caso concreto, como também fundamentar a solução de antinomias. Tendo o caso concreto tomado forma em ações que caracterizam, pelo fato, o uso da terra correspondente com a função social da posse/propriedade, verifica-se a antinomia da norma que, simultaneamente garantindo a função social da posse/propriedade, reserva para o Estado, terras devolutas, que, de outra forma, se não estivessem nas mãos dos particulares, não cumpririam sua função social. Ora, a função do Estado não é robustecer a qualquer preço ou por quaisquer meios; mas sim: garantir o bem estar da coletividade. O cumprimento da função social da posse/propriedade, acima da inalienabilidade de terras públicas, que não é, necessariamente, o caso das terras devolutas, posto que não estejam registradas no Cartório de Registro de Imóveis.

Palavras chaves: usucapilidade, terras devolutas, antinomia, desjudicialização, função social da posse/propriedade.

Introdução

O objetivo deste paper é o de elencar elementos que demonstrem ser possível a usucapião de terras devolutas situadas no Brasil, facultando ao ocupante valer-se de procedimento administrativo, se dela estiver fazendo uso manso e pacífico, de boa fé, atendendo ao princípio da função social da terra, por período e nas condições que justifique sua aquisição pela prescrição.

Desnecessário assinalar, que o sistema fundiário brasileiro sofre irregularidades desde os primórdios e atualmente requer esforço concentrado de todos aqueles envolvidos com a questão em evidência, a fim de se contemplar quem realmente torna a terra

produtiva com seu trabalho. Portanto, imprescindível é que seja disponibilizado pelos órgãos federal e/ou estadual a qualquer cidadão que dele queira tomar conhecimento, o mosaico regular de suas terras, muitas vezes sobreposto a outro elaborado pelo mesmo órgão, culminando com o tropeço do interessado no primeiro e grande obstáculo para identificar seu imóvel, qual seja a sua determinação física, pois incompletas e/ou irregulares são em grande parte a descrição das áreas rurais existentes no Brasil, especialmente aquelas situadas na região amazônica, destacada pelas razões adiante assinaladas.

Desenvolvimento

1. A Origem da Posse Propriedade e sua Função Social

Registra a história que a posse tem sua origem na Lei das XII Tábuas, sucedida pelo Código de Justiniano que vigorou no mundo romano-germânico, influenciado na legislação européia, copiado por vários países do oriente ao ocidente, vindo para o Brasil via ordenações do Reino. Textos bíblicos, contidos no velho testamento, revelam que a posse e/ou propriedade e sua alienação, remontam aos primórdios da própria civilização.

Nos dias de hoje, sua função social é estudada de maneira compartilhada sob o aspecto econômico e jurídico. Nessa seara, a Constituição brasileira de 1988 já trouxe determinadas limitações ao direito de propriedade frente às necessidades que o contexto da época considerava como imperativas. Dessa forma, o legislador como não poderia deixar de fazer colecionou o direito de posse/propriedade como garantia fundamental e previu todo um aparato jurídico para sua manutenção e segurança. A inserção desse direito e garantia à propriedade no caput do artigo 5º, demonstra o caráter fundamental desse instituto, que de modo claro, em seus item XXII e XXIII, garantem o direito pleno daquela propriedade que atender a sua função social.

Em seu texto original, foram elencados dispositivos acerca de sua extensão, forma de tributação, além da previsão de políticas urbanas e rurais, entre outros temas trabalhados.

Ao longo dos anos, nela foram se inserindo legislações específicas por meio de Emendas Constitucionais, alterando-se a redação original da Carta Maior, oriundas de diversas formas de contribuições apresentadas pela sociedade, em face da realidade

fática e pela necessidade de pacificação social, garantia da ordem pública em sintonia com o direito privado e os direitos individuais, bem como pelas constantes mutações do cenário mundial.

A conduta humana e seus resultados, bem como a forma que a sociedade encara tais procedimentos constrói-se o direito. E exatamente por ser o direito uma consequência dessas ações e dessas visões humanas é que ele se torna dinâmico. Assim fácil é concluir que por conta desse dinamismo, dessa constante alteração na ordem sócio/econômica, científica e até mesmo religiosa é que em determinados momentos são inseridas algumas restrições a direitos; são redimensionados institutos e são originados novos preceitos e ordenamentos jurídicos.

Essas são questões que inspiram o presente estudo, o qual tem por objetivo, conforme já observado alhures, analisar a constituição do direito real de propriedade, através da posse, direcionando-o para a região amazônica brasileira e apontando as necessárias alterações para que haja uma efetiva regularização fundiária, por meio do instituto da usucapião voluntária, quer seja das terras particulares como também das terras devolutas, adligadas à propriedade daquele que esteja cumprindo sua função social.

1.1 Origem da ocupação, divisão e demarcação de imóveis rurais no Brasil

Segundo ensinamentos do autor Ismael M. Falcão (1995)¹ partindo da premissa da cristandade; a certidão de nascimento do Brasil é a bula inter coetera do papa Alexandre VI, de 04 de maio de 1.493, consolidada no Tratado de Tordesilhas, firmada em 1.494. Para este mesmo autor era sabido que todas as terras existentes no globo terrestre, por disposição do ordenamento jurídico da época, eram pertencentes à Ordem de Cristo, da qual era grão-mestre o Papa, tendo os reis por vassallos e fiéis adeptos. Por outro lado, partindo da premissa espacial, a “descoberta” do Brasil não foi outra coisa senão cravar-se o domínio lusitano sobre o “mundo novo”, em nome do Rei de Portugal e da Ordem de Cristo.

De tal maneira, as terras então descobertas incluíam-se, desde logo, nos domínios da Coroa Portuguesa, sendo, por consequência, todas elas públicas, por origem, como nos

¹ FALCÃO, Marinho Ismael. Direito Agrário brasileiro. São Paulo, Ed. EDIPRO, 1995

ensina Luís De Lima Stefanini (1978, p. 32)²: “[...] o território brasileiro era uma propriedade pública da Coroa. Esta, como entidade de Direito Público, e não como entidade privada – propriedade do Rei de Portugal – isto a entender a situação do Chefe de Estado, como representante da Nação [...].”

Assevera o Mestre Pinto Ferreira que por ocasião da descoberta do Brasil inúmeras nações indígenas possuíam o seu território próprio por direito e este de forma originária na qual não se tinha divisão de terras a não ser pelo mar. Remata sua preleção, nos seguintes termos: “Vale lembrar que nesta época o índio não era senhor de direito. Segundo as Ordenações do reino, era classificado como ‘coisa’, apropriável de qualquer um”, prevalecia-se assim a concessão Papal” (Ferreira, 1994, p. 107).³

Com isto, pode-se observar que as raízes das terras brasileiras, desde os primórdios, não importando a extensão, o proprietário para alguns era Cristo, para outros, a coroa portuguesa ou ainda os índios. Partindo de outra premissa constitucional, é de se dizer que as terras brasileiras sempre pertenceram ao Estado, desde sua mais remota origem legal, seu titular direto.

2. Sistema Jurídico Brasileiro - Regularização da posse – propriedade

A partir de 1822, com a independência política e administrativa, gradativamente a propriedade no Brasil foi passando para o domínio privado e surge a obrigatoriedade dos registros de terras. Deste modo, pode-se concluir que considerando que à época todas as terras brasileiras eram públicas, qualquer pessoa que se intitulasse proprietária de terras no País teria que provar que seu imóvel foi desmembrado, validamente, do patrimônio público. É importante destacar que, mesmo garantindo a propriedade em sua plenitude, na constituição de 1824, no art. 179 XXII, a exemplo das ordenações portuguesas, manteve-se silente⁴ quanto aos institutos da posse e da propriedade. As terras continuavam ocupadas por particulares ou eram do patrimônio imperial. A Posse

² STEFANINI, Luis de Lima. A propriedade no direito agrário. 1a. Ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 1978

³ FERREIRA, Pinto. Curso de direito agrário. Saraiva, São Paulo, 1994.

⁴ XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os casos, em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização. O inciso XXII – art. 5º da CF/88, reza que “é garantido o direito de propriedade”. Manteve-se silente quanto a posse, é fato. Nada se encontra na carta de 1824. (BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824). Disponível em: << <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicao24.htm>>>. Acesso em 12 jan.2014).

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

e a Propriedade (MARQUES NETO, 2013, p. 181)⁵, eram institutos estranhos às Ordenações Portuguesas (Afonsinas, Manoelinas e Filipinas), pois não reconheciam a posse autônoma, mas tão somente a mera ocupação. Promulgada a Lei 601, de 1850, foi abolido o costume da aquisição do domínio pelo mero apossamento das terras devolutas - usucapião imediato e os posseiros desprovidos de quaisquer títulos por ela foram obrigados a declararem suas posses perante os Registros de Freguesia, posteriormente Registro Paroquial ou Registro do Vigário.

Assim, por força do artigo 4º a citada lei de terras ingressou no ordenamento jurídico brasileiro com o fim de discriminar o domínio público do particular e regularizar a situação das terras, mandando legitimar as posses e revalidar as sesmarias.⁶

O Estado passa então a assumir a iniciativa de discriminar e demarcar suas terras, denominadas devolutas, porém, mediante requerimento do particular; peculiaridade prevista no artigo 36 c/c 10 do Decreto 1318/1854.

No período republicano, foi reconhecida a personalidade jurídica da igreja (Dec.119-A7/01/1890), tanto a posse como a propriedade passaram a ser tituladas pela administração pública, sendo que o Estado desvincula-se da Igreja, sob o aspecto jurídico.

Em 1917, em vigor o Código Civil, afastada a posse, tornou-se obrigatório no Registro de Imóveis os títulos de venda de terras devolutas, excluindo-se outras aquisições, senão por título de compra feita ao império.

Atualmente, quanto à constituição dos direitos reais no Brasil, dentre eles o de propriedade, nos exatos termos do artigo 1.227 do Código Civil Brasileiro, só se adquirem pelo Registro no Cartório Imobiliário. A forma e o procedimento para o referido registro estão disciplinados pelos artigos: 227, 236, 176, §1º, inc. I, inc. II, 3, “a” e “b” e §§ 3º e 4º, todos da Lei 6.015/73, denominada Lei dos Registros Públicos.

Assim, enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

⁵ MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Regime Jurídico e Utilização dos Bens Públicos. In: Adilson Abreu Dallari; Carlos Valder do Nascimento; Ives Gandra da Silva Martins. (Org.). Tratado de Direito Administrativo. 1ed. São Paulo: Saraiva, 2013, v. 2, p. 398-448.

⁶ Art. 4º Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com princípios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas. (BRASIL. Lei 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do império. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>>. Acesso em 12 jan.2014).

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

3. Constituição do direito real de propriedade, a partir da posse (usucapião e/ou prescrição aquisitiva de domínio como forma de regularização de terras privadas, públicas e devolutas).

A transformação da posse em propriedade pelo decurso do tempo é talvez o melhor conceito de usucapião e/ou prescrição aquisitiva do domínio de um bem. Como se vê o instituto da usucapião foi contemplado na Lei das XII Tábuas. De acordo com o DICCIONÁRIO DE DERECHO ROMANO Y LATINOS JURÍDICOS⁷ - Doce tablas, páginas 318, 319 y 320, vemos que:

Tabla VI. - De dominio et posesione. Del dominio y de la posesión. Constituye ley para las partes lo estipulado verbalmente en el nexum o la mancipatio. El comprador, hasta que no paga el precio, no adquiere la propiedad de la cosa vendida y entregada. La usucapión y la garantía de la cosa en caso de enajenación dura dos años si se trata de fundos, y un año en lo demás. No cabe usucapir lo robado, ni el sepulcro ni los confines entre fincas ni las res mancipii (cosas de propiedad) enajenadas por mujer sujeta a tutela de los agnados. Frente al extranjero, la garantía por la enajenación es perpetua. No cabe desunir o reivindicar la viga que entra en la propiedad vecina.⁸

Para Pedro Nunes (1984)⁹ o instituto da usucapião subordina-se ao Direito Romano, por meio das Ordenações, da Consolidação das Leis Civis, de Teixeira de Freitas (art. 1.325) e principalmente da Nova Consolidação das Leis Civis, de Carlos de Carvalho (arts. 428/442), do Direito das Coisas, de Lafaiete (§ 59, 63 e 70). Assevera o festejado professor que, além das duas formas referidas na citada Lei 601/1850, a usucapião, no direito civil, art. 530, III CC/1916, revogado e alterado o lapso temporal pelo art. 1.238 do CC/2002, também sempre foi uma forma de aquisição da propriedade.

⁷ CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario de derecho romano y latines jurídicos – 1ª ed. – Buenos Aires: Heliasta, 2007

⁸ CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. diccionario de derecho romano y latines jurídicos. 1ª ed. Buenos Aires: Heliasta, 2007

⁹ NUNES, Pedro. Do usucapião: teoria, ação, prática processual, formulários, legislação, regras e brocardos de direito romano, jurisprudência. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, Forense, 1984.

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

Na mesma linha o jurista, Paulo Garcia¹⁰, afirma que essa forma de aquisição da propriedade, usucapião no direito privado, sempre foi pacífica. Já no campo do Direito Público o tema toma outra direção. Isso porque os bens públicos patrimoniais também eram tranquilamente usucapíveis até o advento da Lei 601 de 1850 e durante esse período colonial, e mesmo no período imperial, ocupar terras públicas implicava direito à posse, e o Estado era obrigado a fazer o reconhecimento.

Juraci Peres Magalhães¹¹ relata que, posteriormente, o art. 67 Código Civil, em vigor no ano de 1917, foi alvo de nova polêmica, liderada por seu autor Clovis Bevilacqua, defendendo a tese de que os bens públicos não poderiam mais ser adquiridos pela usucapião. Esse entendimento foi contestado por Carvalho Santos e outros respeitados doutrinadores sob o fundamento de que o artigo 67 do CC de então, dirigia-se tão somente à alienação feita pela vontade do proprietário. Na prescrição aquisitiva, no entanto, a perda da propriedade ocorre contra a vontade deste como é o caso da usucapião.

Pretendendo por fim aos debates, o governo editou o Decreto n. 22.785, de 31 de maio de 1.933, cujo artigo 2º, assim dispõe: “Art. 2º - Os bens públicos, seja qual for a sua natureza, não são sujeitos ao usucapião”.

Destaca-se que referidos ordenamentos jurídicos, eixo de todas essas discrepâncias quando da edição de normas que lhe sucederam, retrata um período revolucionário, pelo qual o chefe do governo provisório passou a exercer as funções típicas do poder executivo e atípicas do legislativo, até o retorno do país ao Estado Democrático de Direito, segundo se vê da leitura do preâmbulo da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1.937.

Essa prática casuísta de se criar atalhos para fazer valer uma norma “torta” não foi privilégio de Vargas, Presidente do Brasil no ano da edição do malsinado Decreto, também o é dos governantes que lhe sucederam, conforme nos revela o Ministro Ives Gandra Martins na parte introdutória da Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de

¹⁰ GARCIA, Paulo. Terra Devoluta. Belo Horizonte: Ed. Livraria Oscar Nocolai, 1958, p. 43.

¹¹ MAGALHÃES, Juraci Peres. A Propriedade Territorial no Brasil e as Terras do Distrito Federal. RJ: América Jurídica, 2003, p. 63.

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

Grupo de Governança de Terras – Núcleo de Economia Agrícola e Ambiental – Instituto de Economia –

Universidade Estadual de Campinas

1998, dispendo sobre a elaboração, a redação, alteração e a consolidação das leis brasileiras, nos seguintes termos:¹²

“(…) A principal dificuldade encontrada no mapeamento de nosso ordenamento jurídico, no âmbito federal, tem sido o da identificação precisa dos dispositivos legais que efetivamente estão em vigor. Isto porque a fórmula tradicional de terminar o texto das leis com a disposição genérica de “revogam-se as disposições em contrário”, sem que tenha havido um levantamento específico das normas afetadas pela nova lei, dá azo às controvérsias sobre o que está revogado e o que está em vigor”.

Há muitos anos, vivendo idêntico conflito, a Argentina finalmente colocou fim a essa “farra” legislativa promulgando a Lei 26.939/2014, que aprovou o Digesto Jurídico daquele país irmão, pelo qual se criou uma comissão bicameral permanente com atribuições específicas, dentre outras, de manter e atualizar a legislação em vigor, decotando artigos já revogados e/ou declarados inconstitucionais; procedendo assim uma varredura e/ou espécie de enxugamento das normas vigentes, tanto defendidas no Brasil, dentre outros pelo Ministro Gilmar Mendes do STF e pelo festejado jurista, Ives Gandra Martins Filho; apurando-se de sua lição, que as espécies normativas são abstratas, fazendo tão somente previsões genéricas e impessoais, com o intuito de disciplinar indefinidamente as relações jurídicas que venham a ser estabelecidas na vida social.

Na aplicação do Direito, seus operadores devem analisar o caso concreto para identificar com precisão qual norma jurídica disciplina, quais dispositivos legais devem ser aplicados e, desse modo, avaliar as consequências jurídicas de tal ato ou fato jurídico. Necessário se faz uma idônea interpretação do ordenamento jurídico.

Com a finalidade de promover um estudo sistemático das diversas técnicas de interpretação e preencher lacunas porventura existentes no sistema jurídico positivado, surge a hermenêutica jurídica. É a hermenêutica, portanto, que vai assinalar modos pelos quais devemos interpretar as leis, precisando-lhes o sentido e o alcance, sem o que

¹² PINTO, Antonio Luiz de Toledo. (colab); WINDT, Márcia Cristina dos Santos. (colab); SIQUEIRA, Luiz Eduardo Alves de. (colab). Regras de elaboração, redação, alteração e consolidação das leis: lei complementar n. 95, de 26-2-1998. São Paulo: Saraiva, 2000. – (Coleção Saraiva de legislação).

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

não teriam um correto entendimento e uma correta aplicação, como, aliás, insiste a maior parte da doutrina.

Tem-se, pois, que as finalidades da interpretação normativa são revelar o sentido da norma e fixar o seu alcance. Logo os aplicadores do direito devem interpretar toda e qualquer norma, ainda quando se tratar, segundo DEGNI, de texto categórico de lei, com sentido evidente.

Ao tratar de interpretação sistemática da norma, sem afastar os princípios constitucionais que devem merecer especial atenção do intérprete, assim ensina Sílvio Luís Ferreira da Rocha na conclusão de sua obra.¹³

“(…) À luz do princípio da função social da propriedade, que incide também na propriedade pública, caberia perguntar se seria possível a usucapião de bens dominicais, não obstante o teor do artigo 183, § 3º e 191, parágrafo único, da Constituição Federal.

Estamos diante, a nosso ver, de um conflito de normas, pois as normas que estabelecem a função social da propriedade disciplinam um fim que, para ser alcançado, necessita, entre outros instrumentos da usucapião, que, no entanto, em relação aos bens públicos, é vedada. Em outras palavras, as normas que proíbem a usucapião dos bens públicos retiram ou suprimem um importante meio de realização da função social da propriedade, prevista como fim em outras normas, configurando, com isso, uma antinomia teleológica, que, no entanto, é aparente e pode ser solucionada.

A resposta afirmativa a esta indagação, isto é, a admissão da possibilidade da usucapião de bens dominicais em razão do princípio da função social da propriedade passa, num primeiro momento, pela distinção da espécie normativa que há entre as normas veiculadas nos artigos 5º., XXIII, 170, III, 182 e 186 da Constituição Federal e as normas veiculadas nos artigos 183, &

¹³ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira. Função Social da Propriedade Pública. SP: Malheiros Editores, 2005, p. 148-149

3º., e 191, parágrafo único da Constituição Federal. As primeiras são princípios, enquanto as segundas são regras.” (ROCHA, 2005, p.148-149)

A norma-princípio ou o princípio na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello é por definição

[...] mandamento nuclear de um sistema; verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.¹⁴

Para o caso em evidência, é fácil verificar que a maioria dos aplicadores do direito, com a devida vênia, por comodismo, insistem em limitar a interpretação do Decreto n 19.924, de 27/04/1931; Decreto-Lei n. 22.785 de 31/05/1933 e outros que lhes sucederam, de forma literal, olvidando outras técnicas, tais como histórica, sistemática e principalmente através de um procedimento finalístico, adaptando-a às exigências sociais de seu tempo e/ou período em que ela foi editada.

Por força da globalização, vivendo novos tempos, notórias são as aceleradas mutações ocorridas a partir da metade do último século, trazendo como resultado a criação de uma inovadora estruturação no campo jurídico voltada para a regulação social com o fortalecimento das relações privadas, afastando gradativamente a forma feudal até então dominante na administração estatal. Nesse diapasão, a tese da usucapião de terras devolutas vem se consolidando a cada dia na moderna doutrina e jurisprudência pátria, se cumprida a função social por parte de quem nela trabalha.

Nesse sentido, sob o mesmo fundamento da função social, acrescido da boa fé e confiança legítima dos adquirentes de lotes, aliada a situação factual consolidada, foi julgada improcedente no dia 15 de maio de 2011 a mais antiga ação (60 anos) que tramitava no STF - Ação Civil Originária (ACO 79), por coincidência envolvendo terras em MT, proposta pela União contra diversos ocupantes de terrenos onde hoje estão localizadas várias cidades, escolas etc.

¹⁴ BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 19ª. Ed. Revista e atualizada até a Emenda Constitucional 47, de 5.7.2005. SP. Malheiros Editores, 2005, p. 883.

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

Vê-se também outras ementas do STJ e pelos Desembargadores do TJMG e do RN.¹⁵

Dentro de um critério de valoração das situações subjetivas em relação aos princípios da solidariedade social, aparece a chamada doutrina da função social da propriedade (em espanhol: doctrina de la función social de la propiedad). Para Perlingieri¹⁶, a função

¹⁵ autor da ação que teve indeferido sua pretensão, qual seja a desocupação de uma área pública estadual de 36 mil metros quadrados, no Km 280 da BR-381.

Referida decisão foi confirmada pelo TJMG em 08-05-2014- Ap cível n. 1.0194.10.011238-3/001, conforme ementa que adiante se vê:

EMENTA-Apelação Cível- Ação Reivindicatória- Detenção- incorrência- Posse com “animus domini”- comprovação- requisitos demonstrados- prescrição aquisitiva- vidência- possibilidade- evidência- Precedentes- NEGAR PROVIMENTO “ A prescrição, modo de adquirir domínio pela posse contínua (isto é, não adquirida por violência); pública (isto é, exercida à vista de todos e por todos sabida), e ainda revestida com o animus domini, e com os requisitos legais, transfere e consolida no possuidor a propriedade da coisa, transferência que se opera, suprindo a prescrição a falta de prova de título preexistente, ou sanando o vício do modo de aquisição “

O TJRN, também no mesmo sentido, assim decidiu:

I- EMENTA DO RECURSO ESPECIAL Nº 964.223- RN (2007/0145963-0)

DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. USUCAPIÃO. IMÓVEL URBANO. AUSÊNCIA DE REGISTRO ACERCA DA PROPRIEDADE DO IMÓVEL. INEXISTÊNCIA DE PRESUNÇÃO EM FAVOR DO ESTADO DE QUE A TERRA É PÚBLICA.

1. A inexistência de registro imobiliário do bem objeto de ação de usucapião não induz presunção de que o imóvel seja público (terras devolutas), cabendo ao Estado provar a titularidade do terreno como óbice ao reconhecimento da prescrição aquisitiva.

2. Recurso especial não provido.

ACÓRDÃO

A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Raul Araújo, Maria Isabel Gallotti, Antonio Carlos Ferreira e Marco Buzzi votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 18 de outubro de 2011(Data do Julgamento) MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO.

estradas, aeroportos, residências, estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, etc¹⁷.”

Nesse mesmo sentido, em Minas Gerais, mais precisamente na Comarca de Coronel Fabriciano, processo n. 194.10.011338-3, o Juiz da 1ª Vara da Fazenda Pública, Marcelo Pereira da Silva, reconheceu por sentença a usucapião de bem público, fundamentada no princípio constitucional da função social da posse, contemplando cerca de 10 famílias, formadas em sua maioria por servidores e ex-servidores do DER-MG,

17 EMENTA: acórdão- AÇÃO CIVEL ORIGINÁRIA (ACO- 79) - STF-

“ATO ADMINISTRATIVO. Terras públicas estaduais. Concessão de domínio para fins de colonização. Áreas superiores a dez mil hectares. Falta de autorização do Senado Federal. Ofensa ao artigo 156, # 2º., da Constituição Federal de 1946, incidente à data dos negócios jurídicos translativos de domínio. Inconstitucionalidade reconhecida. Nulidade não pronunciada. Atos celebrados há 53 anos. Boa-fé e confiança legítima dos adquirentes dos lotes. Colonização que implicou, ao longo do tempo, criação de cidades, fixação de famílias, construção de hospitais, estradas, aeroportos, residências, estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, etc. Situação factual consolidada. Impossibilidade jurídica dos negócios, diante das consequências desastrosas que, do ponto de vista pessoal e socioeconômico, acarretaria. Aplicação dos princípios da segurança jurídica e da proteção á confiança legítima, como resultado da ponderação e singularidade do caso. Votos vencidos. Sob pena de ofensa aos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção á confiança legítima, não podem ser anuladas, meio século depois, por falta de necessária autorização prévia do legislativo, concessões de domínio de terras públicas, celebradas para fins de colonização, quando esta, sob absoluta boa fé e convicção de validade dos negócios por parte dos adquirentes e sucessores, se consolidou, ao longo do tempo, com criação de cidades, fixação de famílias, construção de hospitais,

¹⁶ PERLINGIERI, Prieto. Introduzione alla Problematica della "proprietá ". Jovone, Università degli Studi Camerinno/Scuola di

Perfezionamentp in Diritto civile, 1971.

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

Grupo de Governança de Terras – Núcleo de Economia Agrícola e Ambiental – Instituto de Economia –

Universidade Estadual de Campinas

social da propriedade tem um diferente alcance político e jurídico, que consiste em reclamar, ante uma instituição que foi considerada, tradicionalmente, como expressão do individualismo mais exagerado, um valor, uma função caracterizada pela intersubjetividade, a interdependência e a solidariedade. Desta forma, diante de um estado de passividade do chamado titular do direito, a ordem jurídica volta sua tutela em favor do possuidor que durante muito tempo comporta-se como dono da terra, dando a ele a segurança de que, após os termos legais, seu direito será definitivamente consolidado.

Quando a função social da posse/propriedade é assumida como elemento central da disciplina de domínio, o sentido da proteção outorgada ao proprietário chega até onde a esfera em que começa a utilidade social, que tem uma tutela residual e condicionada. Assim se manifesta a jurisprudência da corte suprema na Argentina:

El acceso a la propiedad por medio de la usucapión – calificado de excepcional por la Corte Suprema (Fallos: 284:206 y sus citas) – requiere una concreta actividad por parte del usucapiente y al propio tiempo, un estado de abstención y pasividad del titular del derecho. Frente a esta situación social que a la propiedad corresponde (aspecto que ya Santo Tomás señaló en Sum. Theol. 2.2 p.66, a2, y sobre el que han insistido los últimos Supremos Pontífices, desde S.S. León XIII en adelante), el orden jurídico positivo vuelca su tutela en favor del poseedor que durante largo tiempo se comporta como dueño, otorgándole la seguridad de que transcurridos los tiempos legales, su derecho habrá obtenido definitiva consolidación (del voto del Dr. Vocos Conesa). CNFed. CAdm., en pleno, 18-3-80, J. A. 1981-1-497¹⁷:

Com relação às terras públicas, o entendimento dominante na Argentina, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, é de prescrição.¹⁸

Las tierras fiscales situadas dentro de los ejidos de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, son del dominio de las comunas. El que ha poseído, a título de propietario, durante cuarenta años, un inmueble perteneciente al dominio privado del Estado, lo adquiere por prescripción¹⁹. Procede la acción reivindicatoria en base al título de posesión cuarentañal, judicial y administrativamente comprobada, de acuerdo a las

¹⁷ CALEGARI DE GROSSO, Lydia Esther. Usucapión – 2ª ed. 1ª reimp. – Santa Fe : Rubinzal-Culzoni, 2010, p.38

¹⁸ CALEGARI DE GROSSO, Lydia Esther. Usucapión – 2ª ed. 1ª reimp. – Santa Fe : Rubinzal-Culzoni, 2010, p.95

¹⁹ CSJN, “Provincia de Buenos Aires c/Molledo, Tomás (terreno Paseo Colón 1195)”, Fallos, vol. XIII, t. 96, p. 72

exigencias de la ley de ejido de la Provincia de Buenos Aires del 3 de noviembre de 1870; al cual no se le puede oponer reparos, desde que la provincia, en virtud de su soberanía, pudo determinar la forma y condiciones en que la tierra cuestionada llegaría a incorporarse al dominio privado.

C1ª Apel. De La Plata, sala I, 22-12-44, L. L. 37-591

Evidencia-se que em todos os julgamentos, acima aludidos, esse dever de cumprir a função social da terra, posse propriedade, não exclui o poder público. Esse, aliás, conforme consta em p. 117 de Rocha (2005), são os ensinamentos do Jurista Celso Ribeiro Bastos (1990) que, in *Comentários à Constituição do Brasil*, p. 347, ao tratar da usucapião constitucional, assim preleciona:

“[...] pode ocorrer a usucapião especial mesmo que a área cultivada seja maior do que os cinquenta hectares fixados pela Constituição, pois não há porque apenar aquele que pelo seu zelo conseguiu laborar gleba de terra maior do que é passível de usucapião especial”.

O Professor Doutor Carlos M. Clerc (2007, p. 418) trata o tema Usucapião também como prescrição aquisitiva, em sua obra *Derechos Reales e Intelectuales*, formulando as seguintes perguntas: “¿Cuál es el tiempo fijado por la ley argentina?; ¿Cómo es eso de prescripción adquisitiva sobre cosa propia? ¿Cómo uno se lo va a adquirir algo que ya es suyo?”²⁰

Clerc (2007, p. 421) observa, ainda, quanto ao conceito de prescrição aquisitiva ou usucapião:

Ya nos hemos ocupado anteriormente (§ 27, a, 1) de los conceptos que VELEZ SANSFIELD incluye en los arts. 3947 y 3948. De acuerdo con lo expuesto precedentemente podemos decir, siguiendo las ideas de GATTI, que “...la prescripción adquisitiva es un modo de adquisición de los derechos reales sobre cosa propia y de los de goce o disfrute sobre cosa ajena por la continuación de la posesión o de los actos posesorios durante el tiempo fijado por la ley”.

En el mismo sentido se expresa el Código Civil español en su art. 1930 cuando dice: “Por la prescripción se adquieren, de la manera y con las condiciones determinadas en la ley, el dominio y demás derechos reales”. Claro está que la frase final “... y demás

²⁰ CLERC, Carlos M. /*Derechos Reales e intelectuales*- volumes 1 e 2.1ª. ed. Buenos Aires. Hammurabi, 2007, p. 418.

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

derechos reales”, se refiere a los derechos reales sobre cosa propia y a los de goce y disfrute sobre la cosa ajena que se ejerzan por la posesión. Por lo tanto, podemos sintetizar el concepto afirmando que la prescripción adquisitiva es un modo de adquirir los derechos reales sobre cosa propia y los de goce o disfrute sobre la cosa ajena que se ejerzan por la posesión en virtud del tiempo y demás requisitos legales.

Na Itália e em outros países europeus, diversos são os sistemas de domínio da posse ou propriedade, ressaltando que bem definidos há muitos anos, foi estruturado o público e o privado. A Itália, a partir do Código Civil de 1865, passa a distinguir entre os beni demaniali e os beni patrimoniali, configurando os primeiros como os que se encontram no regime do domínio público, e os segundos como os que se acham no regime do domínio privado. Os bens podem pertencer à Administração a título de domínio público (beni demaniali) ou a título de domínio privado (beni patrimoniali), que, por sua vez, se classificam em bens indisponíveis ou em bens disponíveis.

Senatore, p.7, o define como “ I” usucapione é istituto giurídico attraverso il quale avviene l’acquisto della proprietà o degli altri diritti reali di godimento in virtù del possesso continuato della cosa protratto per un certo lasso di tempo, che varia in base al beni che formano oggetto del possesso stesso e del concorso o meno de ulteriori elementi (buona fede, titolo astrattamente idoneo, trascrizione) richiesti di voltai volta dalla legge.”

La disciplina dell’istituto é contenuda essenzialmente all’interno del Libro III.Titolo VIII, Capo II, rubriato “Degli effetti del processo” e precisamente agli artt 1158-1167 código civile italiano.

Alinha-se aos entendimentos já mencionados uma inovadora idéia de domínio que pela nova tendência busca sempre, ao reverso da intangibilidade, uma flexibilização na aplicação da lei, notadamente, quando há um princípio constitucional a ser observado, in casu a função social da propriedade.

Em parte, coincidentemente com o pensamento de Celso Ribeiro Bastos, adiante citado, o posicionamento de Juarez de Freitas, que propõe uma subdivisão dos bens públicos patrimoniais em indisponíveis, jamais usucapíveis, e disponíveis e mesmo usucapíveis, “dado que, especificamente em relação a estes, por implícito no comando constitucional, a prescrição aquisitiva não parece afrontar a indispensabilidade à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e preservação ambiental”. Prossegue o preclaro mestre asseverando que

naturalmente, as terras que e enquadrem nos moldes da referida imprescindibilidade, estas, sim, como que se especializam ou, mantidas devolutas, são indubitavelmente indisponíveis e devem ser tidas como

insuscetíveis de usucapião. Fora disso, poderiam, portanto, ser tidas como usucapíveis, ao

menos em termos de aperfeiçoada técnica. (ROCHA, 2005, p. 148).²¹

Remata o preclaro Mestre que apesar de considerar públicas as terras devolutas sob o aspecto de sua titularidade, estas não têm qualificação quando se leva em conta o destino a que estão afetadas. Ademais, o artigo 188 da Constituição Federal teria feito no mesmo preceito, referência tanto às terras públicas como às terras devolutas, dando a entender ter o texto constitucional acolhido uma distinção entre elas, o que justificaria o posicionamento de que, não obstante um imóvel ser público, nada impede que ele possa ser dominical.

Como se observa, a própria Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso, por meio do provimento 02/2009, recomenda que se promova ação de usucapião em tais situações e ou naquelas referidas no citado provimento, cujo procedimento, com a devida vênia, se revela inoportuno, se judicial, senão vejamos:

Das Ações de Usucapião

Item: 6.5.14 – Na eventual impossibilidade de regularização e registro de loteamento, desmembramento ou desdobro de imóvel urbanizado, localizado na zona urbana ou rural, com fundamento na presente seção, recomenda-se o ajuizamento de ação de usucapião.

Não se pode negar que dos vários debates que ocorreram a partir da vigência da Lei 601/1850, restou vitoriosa a tese de que seu artigo primeiro visava tão somente impedir que o governo fizesse concessões gratuitas, salvo na faixa de fronteira.

Os bens públicos imóveis da União não podem ser adquiridos por usucapião (artigo 191, parágrafo único da Constituição Federal; art. 102 do Decreto n. 22.785/33; Decreto-Lei n. 9.760/46, art. 200, ressalvados os casos de *prescriptio longissimi temporis*, a de 40 anos em relação consumada antes de 1.917, e os do art. 5º., e, do DL n. 9760/46).

²¹ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira. *Função Social da Propriedade Pública*. SP: Malheiros Editores, 2005, p. 148

Outro fato a merecer reflexão, refere-se à usucapibilidade dos bens de domínio do Estado, pois foi em data posterior à sua vigência, quando imperava o direito absoluto da propriedade, que o Supremo Tribunal Federal, em 1963, através da súmula nº 340, firmou entendimento de que desde a vigência do Código Civil de 1916, os bens dominicais (entre eles as terras devolutas, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.

A Constituição Brasileira, em seu art. 191, parágrafo único, proíbe a usucapião de imóveis públicos, porém nada dispõe sobre as terras devolutas.

Em sintonia com o citado artigo 191, disciplina o artigo 20 II, da mesma Carta Constitucional, quando trata da organização do Estado, que essa proibição limita-se tão somente “as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicações e às preservações ambientais, definidas em lei”, são bens da União.

No capítulo do meio ambiente, do diploma Constitucional, mais precisamente em seu artigo 225, § 5º, a mesma proibição limita-se às terras devolutas, arrecadadas ou não, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais, repetindo assim, a parte final do artigo mencionado anteriormente.

No Estado de Mato Grosso, a Corregedoria Geral de Justiça editou o provimento 63/2014, dispondo sobre a padronização do procedimento de averbação de georreferenciamento em matrícula de título deslocado e/ou sobreposto perante o cartório do Registro de imóveis, na forma do Decreto nº 4.449/2002. Nele observa-se que esse recomendado cuidado vem sendo adotado pela jurisprudência brasileira, numa demonstração clara de se desligar da doutrina clássica, oriunda do Direito romano, que tem no positivismo jurídico como lema: A lei é dura mas é lei. A cultura moderna jurídica passa por reparos, que somente vieram após o decurso de mais de 100 anos de predominância do individualismo e pretencionista do direito romano.

Considerações Finais

Do exposto, vê-se que em relação ao Brasil, todo histórico da ocupação e distribuição de suas terras, parcelamento e regularização fundiária tornam o tema em debate de extrema relevância, à medida que é matéria em desenvolvimento desde a época colonial e passados cinco séculos, ainda trazem divergências causadas pela presença de um ordenamento jurídico pluralista, retratado pelo direito positivo estatal, cultuado pelos

feudos e/ou oligarquias agrárias, constituídas pelas elites hegemônicas e de outra banda pelos atos legais informais, ou mesmo ilegítimos, sempre ratificados pelo governo, na maioria das vezes ignorada por parcela significativa do cidadão comum e de inúmeros setores excluídos da vida política e administrativo do País.

A Amazônia ressalte-se, foi o recorte escolhido para este paper tendo em vista tratar-se de uma região que se apresenta com uma enorme complexidade, tanto no que tange ao bioma nela existente, quanto nas relações jurídicas que ali são realizadas e necessitam de regramento próprio, objetivando a regularização e transferência da propriedade, sob pena de tornar-se ineficaz e assim trazer consequências tanto na área registral a desaguar na anulação de registro, cancelamento de garantias hipotecárias ou de alienação fiduciária, como também do oficial registrador, que pode ser responsabilizado, civil, penal e administrativamente pelo registro irregular que por ele for efetuado.

Separar o que é público do privado ainda é um grande desafio no Brasil. A partir do ano 2001, com a edição da Lei Federal 10.267 quanto às propriedades privadas, isso, em parte, tornou-se possível, já que mediante seus decretos regulamentadores, obrigados foram os proprietários dos imóveis rurais a efetuarem vários procedimentos, dentre eles a averbação na respectiva matrícula da certificação do georreferenciamento do imóvel rural, a que ela se refere, salvo se não houver sua transferência, desmembramento e/ou remembramento.

Em que pese a ausência de uma política governamental visando melhor estruturar ou descentralizar o INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRARIA, necessário se faz modernizá-lo e/ou se criar uma agência executiva para apoiar, coordenar e monitorar o trabalho do Estado e dos Municípios na regularização fundiária, em especial na região amazônica, o fazendo através de um procedimento gradativo de desjudicialização dos atos jurídicos, antes privativo do Poder Judiciário.

Aliás, essas são as diretrizes previstas no novo Código de Processo Civil, a vigorar a partir de março do ano 2016 (Lei 13.105, de 21/03/2015), pelo qual é facultado ao interessado migrar para os serviços notariais e de registro de imóveis os casos especiais onde houver consenso entre os contratantes maiores e capazes. Exemplo de tais atos são o divórcio, inventário e de acordo com o artigo 1.071 do citado diploma legal, a própria usucapião.

Antecipando ao que pretende o SINTER, os juristas Edésio Fernandes e Mangabeira Unger, já lecionavam que avanço terá o País, no que tange à sua regularização fundiária, em se criando uma Agência executiva que tenha como primeira atribuição um cadastro nacional imobiliário rural, a ser controlado pela Receita Federal do Brasil em conjunto com o próprio INCRA, em convênio com os Institutos Estaduais e Conselhos Municipais de Regularização fundiária, esses últimos dotados de infraestrutura para o independente exercício de sua atividade, mantida pela União.

Concluindo, em sintonia com os pesquisadores, Drs. Edésio Fernandes e Mangabeira Unger, espera-se sejam mantidas a Lei dos Registros Públicos, com as alterações inseridas pela Lei 10.267/2001, que tornou obrigatório o Georreferenciamento dos imóveis rurais; bem como, facultativamente, o Registro Torrens, introduzido no Brasil em 1890, através do Dec. n. 451-B, revigorado pelo artigo 277 e seguintes da Lei 6.015/73 (Lei dos Registros Públicos) que, ao reverso do registro geral obrigatório, assegura a presunção absoluta do registro imobiliário, podendo-se assim afirmar que ele, se aplicado no Brasil, juntamente com a obrigatoriedade do georreferenciamento de todos os imóveis rurais, públicos e particulares, poderia ser a melhor alternativa para se regularizar as irregularidades das terras brasileiras.

Todavia, em razão de diversos fatores que comprometem sua efetividade, dentre eles seu alto custo, a morosidade do procedimento, que exige duas fases: uma administrativa rematando com outra judicial, faz com que o mesmo permaneça em desuso, propõe-se que na linha de desjudicialização de tantos outros atos, dentre eles divórcio e /ou inventário, quando maiores e capazes os contratantes, que a regularização da compra e venda de imóvel rural na amazônia brasileira, oriundo de título imperfeito e ou/posse quer seja sobre terras particulares e ou constituído de terras devolutas, seja efetivada, facultativamente, através de escritura pública meramente notarial, objetivando declarar a aquisição de um direito real por usucapião, alterando-se em consequência, pela via legal do legislativo, conforme, aliás já se falou alhures.

Dúvida, portanto, não há de que uma vez alterada a Lei na proposta apresentada em parágrafos precedentes, de maneira significativa, não só os pesquisadores, Desembargador Décio Erpen e o registrador João Lamana Paiva e/ou investigadores de um modo em geral, que estudam essa questão, possam aperfeiçoá-la e/ou os estudiosos de um modo em geral, facultando-lhes também em outro momento a oportunidade de apresentar, de alguma maneira, novas idéias aos olhos de quem interessar possa,

apontando outras soluções a fim de se evitar que continuem repetindo os erros dos modelos de destinação das terras do País, que sempre favoreceu na maioria dos casos ao latifúndio improdutivo; ao “fora da lei”, e/ou aquele que sempre se valeu da lei do mais forte.

Para terminar, vale transcrever textualmente uma frase do Jurista portenho, José Levitá , perfeitamente aplicável à proposta desse paper:

“Conforme a las ideas expuestas en los capítulos precedentes, entendemos que la prescripción adquisitiva de dominio de inmuebles debe consolidarse como institución jurídica en nuestro derecho y que se le debe asignar el importante rol que aún debe desempeñar en el país” Es necesario que la jurisprudencia argentina (para nosotros la brasileña) se actualice al respecto y deje de “mirar con malos ojos” y colocar vallas a la institución, vallas que, por otra parte, la legislación no autoriza”.

“La razón que pensamos que un criterio más ajustado al derecho vigente debe coincidir con estas someras conclusiones”.

Referências Bibliográficas

BARBOSA, Jose de Arimatéia Barbosa.Compra y venta de la propiedad rural- Um enfoque a partir de la amazonia. Buenos Aires. Editorial UMSA. 2014

BARBOSA, José de Arimatéia et al. Usucapibilidade de terras devolutas. São Paulo. Lexia. 2014.

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição. Vol 7. São Paulo: Saraiva. 1990

BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 19ª. Ed. Revista e atualizada até a Emenda Constitucional 47, de 5.7.2005. SP. Malheiros Editores, 2005.

BÍBLIA on line. 2014. Disponível em: << <http://www.bibliaonline.com.br/acf>>>. Acesso em 12 mar.2014.

BRASIL. Lei 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do império. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>>. Acesso em 12 mar.2014.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil (de 25 de março de 1824). Disponível em: << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>>. Acesso em 12 mar.2014)

BRASIL. JTJ/SP 137/595. Disponível em: <<

<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=titulo%3AREsp+1.137.595%2FSP>
>>. Acesso em 12 mar.2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 . Disponível em: <<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>>. Acesso
em 12 mar.2014.)

BRASIL. Lei 12.424, de 16 de junho de 2011, Disponível em:
<<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112424.htm>>. Acesso
em 12 jan.2014

BRASIL. DEC. Lei 710, de 17-09-1938. Disponível em:
<<<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.lei:1938-09-17;710>>>.

Acesso

em 10 jan.2014.

BRASIL. Decreto Lei 9.760, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis
da

União e dá outras providências. Disponível em: <<

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm>>. Acesso em 10
jan.2014. CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario de derecho romano y
latines jurídicos. 1ª ed. Buenos Aires: Heliasta, 2007.

CALEGARI DE GROSSO, Lydia Esther. Usucapión – 2ª ed. 1ª reimp. – Santa Fe :
Rubinzal-Culzoni, 2010.

CAMPOS, Antonio Macedo de. Comentários à Lei dos Registros Públicos. Vol. III, 2ª
ed. Bauru: E. Jalovi-LTDA, 1981.

CLERC, Carlos M. /Derechos Reales e intelectuales. Volumes 1 e 2.1ª. ed. Buenos
Aires. Hammurabi, 2007.

CÓDIGO Civil de La República Argentina com todas las notas de Dalmacio Veles
Sarsfield. Edición oficial- 1ª. Ed. 1883, 2ª. Edición del século XXI, Buenos Aires:
Gráfica Sur Editora, 2006.

CSJN, “Provincia de Buenos Aires c/Molledo, Tomás (terreno Paseo Colón 1195)”,
Fallos, vol. XIII, t. 96, p. 72.

CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS- volume IV- 1937.editadas pela gráfica do Senado
Federal, sob a coordenação de Walter Costa Porto. Brasília.2001

FALCÃO, Marinho Ismael. Direito Agrário brasileiro. São Paulo, Ed. EDIPRO, 1995.

FERREIRA, Pinto. Curso de direito agrário. Saraiva, São Paulo, 1994.

FREITAS, Augusto Teixeira-obra compilada do Código Civil- Esboço – editada pelo Serviço de Documentação do Ministério de Justiça em 1952- Brasília- 1983.

GADELHA, Paulo Henrique. Tese discute ocupação e posse. 2012. Disponível em: <<<http://www.jornalbeiradorio.ufpa.br/novo/index.php/2012/137-edicao-105--junho-e-julho/1349-tese-discute-ocupacao-e-posse>>>. Acesso em 10 jan.2014.

GARCIA, Paulo. Terra Devoluta. Belo Horizonte: Ed. Livraria Oscar Nocolai, 1958.

HISTÓRIA e Memória. Leis hipotecárias do Brasil Império. Disponível em: <<http://www.quinto.com.br/leis_imperio/resolucao17071822.asp>>. Acesso em 10 jan.2014.

JONES, Alberto da Silva. O Mito da Legalidade do Latifúndio. Legalidade e Grilagem no Processo de Ocupação das Terras Brasileiras (Do Instituto de Semarias ao Estatuto da Terra). Tese Doutoral defendida na Universidade de São Paulo, em 2003. Disponível em:

<<<http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/politicafundiaria/PoliticaFunduaria.pdf>> >. Acesso em 12 jun.2013.

MAGALHÃES, Juraci Peres. A Propriedade Territorial no Brasil e as Terras do Distrito Federal. RJ: América Jurídica, 2003.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Regime Jurídico e Utilização dos Bens Públicos. In: Adilson Abreu Dallari; Carlos Valder do Nascimento; Ives Gandra da Silva Martins. (Org.). Tratado de Direito Administrativo. 1ed. São Paulo: Saraiva, 2013, v. 2, p. 398-448.

MEIRELLES, Hely Lopes. Estudos e Pareceres de Direito Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971.

MONTESQUIEU. L'Esprit Des Lois (1758). Choiks de Textes. Classiques Larousse. French Edition. Mass Market Paperback: May 1, 2007.

NUNES, Pedro. Do usucapião: teoria, ação, prática processual, formulários, legislação, regras e brocardos de direito romano, jurisprudência. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, Forense, 1984.

PERLINGIERI, Prieto. Introduzione alla Problematica della "proprietá ". Jovone, Università degli Studi Camerinno/Scuola di Perfezionamemtp in Dirito civile, 1971

PINTO, Antonio Luiz de Toledo. (colab); WINDT, Márcia Cristina dos Santos. (colab); SIQUEIRA, Luiz Eduardo Alves de. (colab). Regras de elaboração, redação, alteração e consolidação das leis: lei complementar n. 95, de 26-2-1998. São Paulo: Saraiva, 2000. – (Coleção Saraiva de legislação).

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira. Função Social da Propriedade Pública. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

RODRIGUES, Fernando Pereira. Usucapião- constituição originária de direitos através da posse. Coimbra-Portugal. Ed. Almedina. 2008

SILVA, De Plácido. Vocabulário jurídico. 27ª. Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

STEFANINI, Luis de Lima. A propriedade no direito agrário. 1a. Ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 1978.

PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA: ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

Marília Petraglia Barbosa
Luiza Amara Maciel Braga
Cristiana Tristão Rodrigues

Resumo: Este artigo tem como objetivo a análise da atual fase do processo de implementação do Programa Brasil Quilombola, dez anos após sua criação. O programa foi idealizado para atender as demandas das comunidades de remanescentes de quilombos que ficaram marginalizadas por mais de um século e que a partir dele vislumbram uma nova realidade. Foram averiguados dois eixos de ação do programa: acesso à terra e infraestrutura. Apesar da lentidão e do grande número de famílias que ainda aguardam a titulação de suas terras, pode-se afirmar que houve um avanço considerável no número de titulações concedidas entre os anos 2010 e 2014, período de emissão de 36% do total de títulos gerados desde a criação do Programa em 1995. Quanto à realização dos projetos relacionados à infraestrutura, é também restrito o número de famílias com acesso à energia, saneamento básico, escolas e moradia.

Palavras-chave: Quilombos, Programa Brasil Quilombola, Política Pública, Implementação.

1. INTRODUÇÃO

As comunidades de remanescentes de quilombos se formaram durante os séculos XVII e XVIII, período em que predominava o sistema escravocrata no Brasil. Trata-se, em sua maioria, de descendentes de escravos refugiados e atualmente estima-se, segundo o Ministério de Desenvolvimento, que haja em torno de cinco mil comunidades espalhadas em pelo menos vinte e quatro estados brasileiros.

Durante os últimos quinhentos anos, os quilombolas viveram à margem da sociedade, excluídos das suas garantias de igualdade e desprovidos dos direitos sociais. Essa condição, porém, reforçou a unidade de seus membros que, ao se organizarem em torno de comunidades, garantiram as bases necessárias para manter sua identidade ancestral, o que permitiu a conservação de seus costumes e crenças.

A Constituição Federal de 1888 constituiu um marco para as políticas públicas relacionadas aos direitos sociais e à cidadania ao reconhecer os direitos etno-raciais e territoriais da população negra, fazendo emergir novos sujeitos em busca de seus direitos e cidadania, dentre eles, os quilombolas. Foi desenvolvido então o Programa Brasil Quilombola como uma ação governamental em prol do desenvolvimento sustentável e da inclusão social desses indivíduos, garantindo ao mesmo tempo a unidade conquistada pelas comunidades ao longo do tempo.

O Programa Brasil Quilombola, criado em 2004, faz parte de um programa maior denominado Promoção da Igualdade Racial, e envolveu a participação de 23 Ministérios, caracterizando uma ação interministerial voltada para o atendimento de quatro eixos temáticos: (i) Acesso à terra; (ii) Infraestrutura e qualidade de vida; (iii) Desenvolvimento Local e Inclusão Produtiva; e (iv) Direitos e Cidadania. Por se tratar de um programa recente e por não haver ainda muitos dados disponíveis, há uma literatura restrita analisando os resultados dessa política em especial. Mesmo em relação às etapas de formulação e implementações são poucas as contribuições teóricas relevantes em termos da análise do Programa Brasil Quilombola.

Dentre os escassos estudos realizados, destaca-se o trabalho de Rodrigues (2010) no qual a autora evidencia a importância dessas comunidades, como sujeitos de políticas públicas, na problemática racial do país. Para análise da política, a autora utiliza o modelo de múltiplos fluxos (CAPELLA, 2007), realizando ainda uma análise do eixo voltada ao acesso a terra. Como exemplificação empírica, Canto (2008) estudou o caso da comunidade quilombola Recanto dos Evangélicos, cujos problemas enfrentados expressam a magnitude e realidade das adversidades que acometem os remanescentes de quilombos como um todo.

Este trabalho busca desenvolver um panorama mais amplo a respeito da Política Brasil Quilombola apresentando assim uma importante contribuição na área, já que não foram encontrados trabalhos recentes que tenham analisado a atual evolução do processo de implementação desta política. A análise será focada na implementação de dois eixos específicos: acesso à terra (cujo caráter de regulação fundiária, além de envolver muitos conflitos de interesses, é primordial à sobrevivência das comunidades) e infraestrutura (condição necessária ao desenvolvimento local e produtivo).

Este artigo justifica-se pela escassez de estudos a respeito do tema, haja vista que seu conteúdo não teve ampla divulgação e repercussão na grande mídia, mesmo no meio

acadêmico, o período em questão não foi estudado. Sua relevância reside no fato de que tal política foi direcionada a uma parcela da população que durante séculos viveu a margem da sociedade, excluída do seu reconhecimento como cidadãos. Além disso, segundo análises realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2012, o orçamento destinado ao eixo da terra já estava em sua fase final, com 92,1% de conclusão, enquanto os eixos relacionados à infraestrutura ainda estão em seu início. Logo, os dois merecem uma avaliação descritiva dos dados já consolidados.

Inicialmente, será realizada uma breve revisão histórica do Programa, introduzindo os problemas das comunidades quilombolas que levaram à inserção desta problemática na agenda governamental, seguida das questões referentes à formulação. Para entender o processo de implementação do programa nos eixos de acesso a terra e de infraestrutura será utilizado o modelo desenvolvido por Lima e D'Ascenzi (2013). Por fim, realizaremos uma análise descritiva dos resultados divulgados pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), pelo Instituto Nacional de Cidadania e Reforma Agrária (INCRA) e pelo IPEA, para análise dos problemas enfrentados na fase de implementação, contribuindo assim para o desafio de superação das dificuldades dessa política.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. A criação do Programa Brasil Quilombola

As comunidades quilombolas são grupos étnicos formados majoritariamente por negros da área urbana ou rural que se autodefinem como remanescentes de Quilombos a partir de suas relações com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade e tradições culturais. Conforme o artigo 2º do Decreto 4887/2003, “consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”. Segundo informações divulgadas pelo Ministério do Desenvolvimento (2014), estima-se que há cinco mil comunidades quilombolas em todo território brasileiro.

Essas comunidades originam-se no período da escravidão, quando escravos refugiados se uniram e se organizaram para garantir sua subsistência desenvolvendo atividades

próprias, as quais lhe conferiram uma identidade cultural histórica muito bem definida. Nesse sentido, o acesso à terra representa não só a sobrevivência no que tange às necessidades básicas desses indivíduos, como também a garantia de existência de suas origens culturais (SILVA, 2007).

A declaração de abolição da escravidão em 1888 garantiu os direitos civis dos escravos. Na prática, porém, diante de uma sociedade conservadora e preconceituosa, os negros permaneceram à margem da sociedade, desprovidos de direitos básicos e sociais, o que fortaleceu ainda mais essas comunidades em torno de sua identidade (RODRIGUES, 2010). Seus direitos etno-raciais e territoriais só foram considerados a partir da Constituição de 1988, período em que intensificaram as manifestações em prol das causas negras a ponto de tornarem-se um problema político a ser considerado pelo governo. Os quilombos até então não representavam um movimento exclusivo, o que só veio a acontecer em novembro de 1995, ano em que ocorreu o I Encontro Nacional de Comunidades Negras Rurais Quilombolas, onde foi escolhida uma representação que levaria à Presidência da República um documento com as principais reivindicações. Posteriormente, com a Marcha do Zumbi na Praça dos três Poderes em Brasília em comemoração ao tricentenário de Zumbi dos Palmares, os quilombolas mostram sua força ao poder público e exigem que suas demandas sejam satisfeitas, em especial a regularização fundiária (Seppir, 2012).

Ainda em 1995, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma agrária (Incrá) emite a portaria nº 307, a qual determina que se efetue a titulação das terras (demanda muito almejada pelas comunidades quilombolas), mas sem especificar o procedimento que deveria ser adotado. O Incra foi o responsável pelo processo de regulamentação até 2001, quando essa atribuição passou a ser da Fundação Cultural Palmares (FCP), vinculada ao Ministério da Cultura e, desde sua criação em 1988, tem como missão a preservação da cultura e identidade quilombola, sendo o órgão responsável por certificar a origem dos autodenominados quilombolas. Ao passar a atribuição da titulação para a FCP, o governo pretendia tornar o processo mais eficiente. A Fundação, contudo, não foi capaz de otimizar o processo por não dispor dos recursos necessários (RODRIGUES, 2010).

Em março de 2004, o Governo Federal criou o Programa Brasil Quilombola, como uma política de Estado para os remanescentes de quilombos, visando à promoção da igualdade racial a partir de medidas de cunho político e administrativo que busquem

a inclusão social sem prejudicar a preservação cultural e étnica dessa população. Trata-se de um marco importante visto que a causa dos quilombos deixa de ser apenas um problema político e torna-se um item da agenda governamental, constituindo assim uma prioridade do governo.

O programa prevê a coordenação de ações governamentais para as comunidades remanescentes de quilombo por meio de articulações transversais, setoriais e interinstitucionais, gerenciadas pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), a qual foi criada em 2013 com o objetivo de coordenar e acompanhar políticas de diferentes ministérios e outras instituições do governo para a promoção da igualdade racial. O sucesso do programa depende de 21 órgãos da administração federal como Incra, Ibama, Delegacias Regionais do Trabalho, Funasa, Caixa Econômica Federal, Ministério da Cultura, Ministério do Planejamento Social, dentre outros. Cada órgão é responsável por uma ação, cujos recursos são garantidos pelo Plano Plurianual (atualmente na versão 2012-2015).

Devido ao caráter transversal, descentralizado e democrático do programa, em 2007 foi criada a Agenda Social Quilombola, que visava organizar as políticas estabelecendo quatro eixos de ação pelos gestores públicos: Regularização Fundiária; Infra-estrutura e Serviços; Desenvolvimento Econômico e Social, e por fim, Participação Social, direitos e cidadania. Para a etapa de formulação do programa, foram criadas associações legalmente constituídas que deveriam acompanhar todo o processo (desde a formulação até a implementação, incluindo possíveis reformulações). Essas associações seriam co-responsáveis, juntamente com a Seppir, Ministério da Casa Civil, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministérios do Desenvolvimento Agrário e Ministério da Cultura, por coordenar, gerir e avaliar as ações do programa. Tarefa essa de alta complexidade diante das grandes dimensões do programa.

2.2. Programa Brasil Quilombola enquanto política pública

O ciclo de políticas públicas é um modelo que busca dividir em fases o processo que envolve o início, meio e fim de uma política (RUA, 2009). Uma ideia de ciclos de políticas bastante difundida na literatura em relação a essas fases é o modelo desenvolvido por Howlett e Ramesh, o qual identifica cinco etapas: (1) formação da agenda, em que um problema político é inserido na agenda governamental; (2) formulação da política, em que se busca soluções e alternativas para o problema considerado; (3) tomada de decisão, em que o governo opta pela combinação de

soluções a colocar em ação; (4) implementação, que é a execução das soluções anteriores e (5) avaliação, quando questionam-se os resultados da política.

Rodrigues (2010), utilizando o modelo de múltiplos fluxos (CAPELLA, 2007) e o modelo das arenas sociais (SOUZA, 2003), descreve toda a fase de formulação do Programa Brasil Quilombola, que envolveu intensa luta do movimento negro junto ao governo pela igualdade racial. A mesma autora ainda realiza uma análise da baixa eficiência dos processos de titulação e sobre a incapacidade deste em atender ao universo de quilombolas.

A questão dos quilombolas, sobretudo no que diz respeito ao direito a terra, deixa de ser um “estado de coisa”¹ e passa a ser um problema político, sendo alvo de decisões políticas como foi o caso da inclusão do direito à titulação de suas terras na Constituição de 1988. Contudo, somente em 2004, um ano após a criação do SEPPIR, o governo destina um programa voltado à assistência dessas comunidades.

A dificuldade da titulação de terras ainda é abordada por Canto (2008), em sua análise sobre os resultados do programa para a comunidade “Recanto dos Evangélicos”, onde relatos da comunidade mostram que após o início do processo de titulação, a comunidade sofreu represálias de vizinhos e outros agentes em desacordo com o programa. Essa situação evidencia os problemas na fase de implementação da política que parecem estar além da morosidade dos processos, evidenciando questões culturais e históricas mais profundas do que a já intensa ineficiência burocrática. Trata-se de questões relativas à estrutura fundiária brasileira e à dificuldade de alguns em aceitar os direitos daqueles que durante séculos viveram à margem da sociedade.

O Relatório de acompanhamento e análise de políticas sociais do IPEA (2012) descreve a tentativa do legislativo em aumentar os entraves legais para a regularização da questão quilombola. Em março de 2012, depois de uma década de tramitação, a PEC nº 215/2000 e demais proposições anexadas, foram aprovadas na Câmara dos Deputados. Essa proposta de emenda constitucional visa alterar a parte da Constituição que garante aos índios e comunidades quilombolas o direito a terra de forma a incluir no processo de demarcação das terras o Estado, atribuição essa que pela Constituição de

¹ Situação que incomoda e gera insatisfação a certo grupo de pessoas por um período razoavelmente longo de tempo sem, entretanto, mobilizar as autoridades governamentais. Um “estado de coisas” não é prioridade do governo e, portanto, não se torna um item da agenda governamental.

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

1988 era apenas da esfera Federal. A necessidade de aprovação da área pelo estado traria maiores empecilhos, aumentando o tempo necessário para a titulação.

Dada a importância dessa fase, Lima e D'Ascenzi (2013) realizam uma revisão dos modelos teóricos sobre a implementação. A visão Top-Down defende a grande importância do processo de formulação, de onde sairiam todas as regras e condições para a fase seguinte. Essa visão culpa o insucesso da fase de aplicação da política como resultado do não seguimento daquilo que foi delimitado na fase anterior. Já a visão Bottom-up inverte as prioridades, dizendo que o foco está justamente na implementação que, por ser o momento de aplicação, é quando surgem os problemas e dificuldades, sendo necessário que os agentes responsáveis por essa fase tenham o poder de modificar e readaptar a política para torná-la viável. Neste caso, os problemas surgem porque os formuladores da política não são capazes de prever as dificuldades da fase seguinte, as quais seriam resolvidas de acordo com a flexibilidade e mutabilidade daquilo que vêm sendo implementado.

Lima e D'Ascenzi mostram então que apesar dessas visões serem as dominantes, elas falham ao considerar as fases de formulação e implementação como fases independentes, além de não considerarem aspectos culturais, elementos cognitivos e ideológicos que determinam o processo. Os autores comparam esses dois modelos e propõem um terceiro modelo que integra alguns elementos desses dois modelos somados a variáveis cognitivas, ligadas a valores e ideias dos atores envolvidos. No caso do Programa Brasil Quilombola esse fator cultural vem se mostrando determinante, o que nos leva a analisar a implementação do programa tendo como base justamente o modelo desenvolvido por Lima e D'ascenzi, que une contribuições de ambas as visões dominantes e também incorpora a questão cultural. Esse modelo encara os aspectos culturais como mediadores muitas vezes necessários à compreensão da trajetória da política e dos resultados por essa alcançados ao enfatizar os elementos ideológicos que movem os atores, levanta questões por meio das quaisse pretende identificar os problemas e sugere possíveis soluções visando o redesenho da política.

2.3. Eixos da ação do Programa Brasil Quilombola

2.3.1. Regularização fundiária

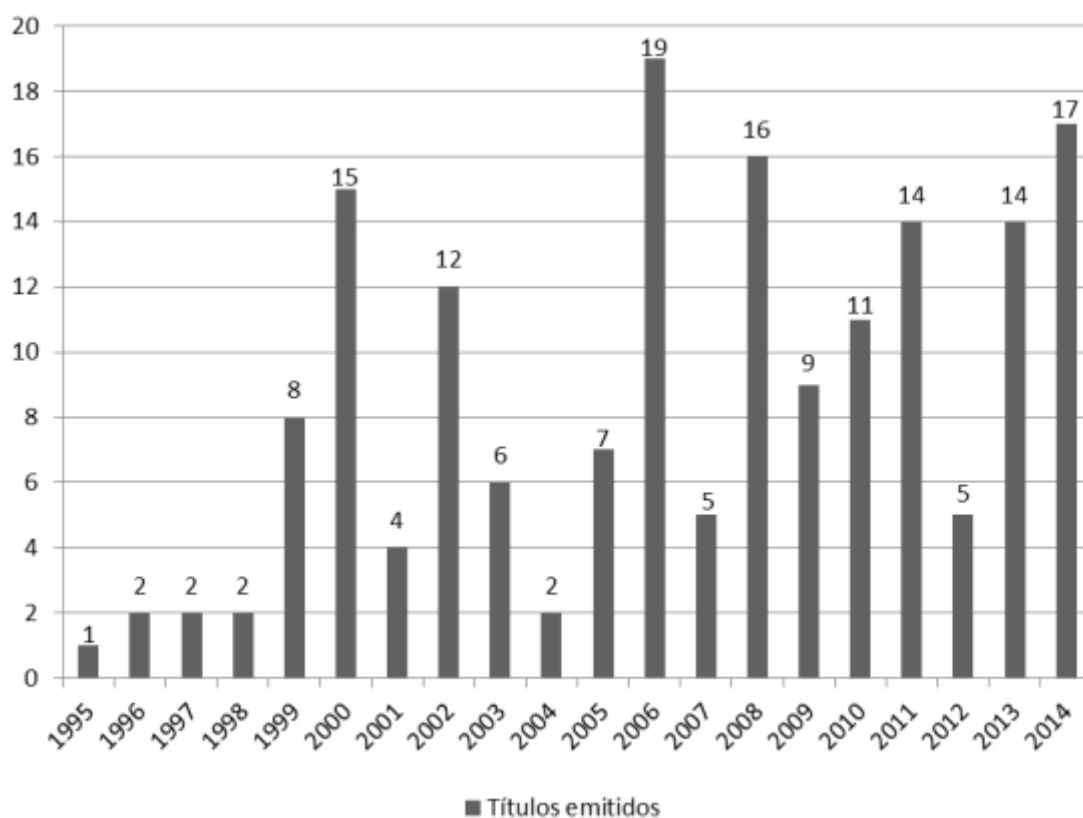
Mais do que uma questão econômica, o acesso à terra confere aos remanescentes de quilombos a garantia de manutenção de sua identidade coletiva e valores culturais, que fazem parte da formação histórica do Brasil. Ignorar sua existência é ignorar parte da própria história do país. A conquista da terra representa, portanto, o início desse resgate de identidade, da inclusão social e do respeito à cidadania desses indivíduos que por muito tempo foram invisíveis aos olhos do governo e da sociedade. Contudo, trata-se de um eixo envolto por muitos interesses e conflitos, o que confere um grau considerável de complexidade ao assunto.

A Constituição de 1988 foi o marco legal que, ao considerar a diversidade etno-cultural do país, garantiu os direitos territoriais dos remanescentes de quilombos. A garantia de acesso à terra passa a estar diretamente relacionada à identidade étnica. No artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), declara-se o direito à propriedade de terra aos quilombos tal como o dever do poder público em atuar a favor desse reconhecimento. O Decreto Federal No 4.887/2003 é o instrumento jurídico encarregado de regulamentar o processo administrativo de titulação de terras de comunidades quilombolas. Esse decreto insere a ideia de um plano de etno-desenvolvimento, definindo a atuação do poder público e seu devido respeito à autodeterminação dessas comunidades, levando em conta características específicas de cada uma delas. Entende-se por Plano de Etno-desenvolvimento o compromisso do Estado em, após realizada a titulação, promover o desenvolvimento sustentável das comunidades, garantindo-lhes infra-estrutura e as condições necessárias para suas atividades produtivas (TRECCANI, 2006).

A regularização fundiária das áreas remanescentes de quilombos é realizada pelo INCRA, em parceria com os Institutos de Terra Estaduais, em diálogo com a Fundação Cultural Palmares e o Ministério Público. Após abertura do processo no âmbito do INCRA, o processo administrativo para regularização é constituído por quatro etapas. A primeira delas é a elaboração, análise e julgamento do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), o qual vai dar base para todas as fases seguintes já que identifica os limites da propriedade que deverá ser titulada. Para tanto, o RTID aborda fatores geográficos, cartográficos, agrônômicos, ecológicos, fundiários, antropológicos, históricos, socioeconômicos. Em seguida, é publicada no Diário Oficial (União e Estado) portaria que informa sobre o reconhecimento dos limites do território, quando aprovado o direito à titulação. Há ainda o Decreto Presidencial que autoriza a

desapropriação privada ou encaminhamento a entes públicos que porventura tenham a posse das terras reconhecidas. Por fim, a almejada emissão do título, a qual ocorre após o devido pagamento das indenizações. O título possui a nomeação da comunidade e é não divisível, o que inviabiliza a comercialização de lotes. Apesar do avanço no âmbito legislativo, a aplicação dos direitos conquistados tardou a acontecer. Somente após sete anos da Constituição de 1988 foi emitido o primeiro título de propriedade a uma comunidade quilombola. O gráfico abaixo, cujos dados foram extraídos do INCRA, representa a evolução dos números desde o primeiro título emitido em 1995 até os dias atuais.

Gráfico 1: Evolução do número de títulos emitidos (1995-2014)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INCRA - DFQ (14/09/2014)

2.3.2. Política de Infraestrutura

A garantia do acesso à terra foi dada aos quilombolas pela Constituição de 1988, mas ali também se reconhecia aqueles homens e mulheres como detentores dos mesmos direitos que qualquer outro cidadão. O Estado deveria então lhes garantir acesso aos serviços

essenciais: tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis, conforme garantido pela Constituição. Mas essas demandas permaneceram insaciadas até a criação do Programa Brasil Quilombola. No que se refere a questão da infraestrutura, a ideia inicial do programa era consolidar os mecanismos que promoveriam obras de infraestrutura voltadas para habitação, saneamento, eletrificação e vias de acesso. (SEPPPIR, 2013) Como essas demandas não eram exclusividade dos quilombolas, programas foram criados para resolver os problemas de infraestrutura do país, tendo as comunidades como um dos alvos estratégicos, assim como aldeias indígenas e assentamentos de reforma agrária. Existem quatro programas ligados à infraestrutura que atendem às comunidades: Luz para todos, Minha casa minha vida, Saneamento Rural e Programa de Apoio à Educação para as Relações Étnico-Raciais (SEPPPIR, 2013).

2.3.2.1 Programa Luz para todos

O programa Luz para todos foi criado em 2003, com o objetivo de universalizar o fornecimento de energia elétrica no Brasil, que era insuficiente principalmente nas regiões rurais. Sua coordenação e implementação são feitas pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e cabe ao SEPPPIR cobrar pela implementação em territórios quilombolas. (CAMARGO et al., 2008) As comunidades quilombolas foram incluídas no programa “Luz para todos” pela primeira vez no Plano Plurianual 2004-2007 e desde então foram mantidas nos planos posteriores. Em 2007 o programa foi agregado a um programa maior, o Programa de aceleração do crescimento (PAC), contudo as mudanças foram nas questões de orçamento, não afetando a implementação diretamente, que continuou a cargo do MME. (MPOG, 2004, 2008, 2011)

2.3.2.2 Programa Minha casa minha vida

O programa Minha casa minha vida foi criado em 2009. Ele foi criado com o intuito de permitir que famílias de baixa renda tenham acesso facilitado a novas unidades habitacionais. A implementação do programa é feita pelo Ministério das cidades, que atua como órgão gestor, e pela Caixa Econômica Federal (Cef) responsável pela gestão operacional, atuando como agente financeiro. (Cef, 2013) Os quilombolas foram contemplados pelo programa desde sua criação, tendo prioridade na seleção por causa de acordos entre a SEPPPIR e Cef (SEPPPIR, 2013).

2.3.2.3 Saneamento Rural

O Programa de Saneamento Rural é implementado pela Fundação Nacional da Saúde (Funasa) nos municípios com até 50.000 habitantes e em áreas rurais de todos os municípios brasileiros, incluindo assim as comunidades quilombolas. O Programa executa ações de implantação, ampliação ou melhoria de sistemas de abastecimento de água, sistema de esgotamento sanitário e melhorias sanitárias domiciliares ou coletivas (SEPPIR, 2013). Desde 2003, a Funasa vem implementando o programa nas comunidades, mas foi a partir de 2004 que as ações foram intensificadas e o saneamento dessas comunidades entrou como meta nos Planos Plurianuais seguintes (2008-2011 e 2012-2015). A partir de 2007, o programa foi acoplado o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), o que aumentou seu orçamento, mas não modificou a implementação (SEPPIR, 2013). A partir de 2011, algumas comunidades foram incluídas no Programa Água para todos, coordenado pelo Ministério da Integração Nacional, que visa universalizar o acesso e uso da água em áreas rurais do semiárido brasileiro. Foram contratados sistemas de abastecimento de água, perfuração de poços e realizados estudos geofísicos. (SEPPIR, 2013)

2.3.3.4 Programa de Apoio à Educação para as Relações Étnico-Raciais (PAR)

O Ministério da Educação (MEC) é o responsável pela coordenação e implementação do PAR, que pretende apoiar o desenvolvimento da educação nas comunidades. Entre as diversas ações está a construção de escolas e salas de aula que é realizada a partir de repasses ao município que a comunidade pertence. (SEPPIR, 2013)

3. METODOLOGIA

3.1. Fonte de Dados e Descrição das variáveis

Para o presente estudo, foram utilizados os dados sobre o acesso a terra, disponibilizados pela coordenação geral de regularização de Territórios Quilombolas pertencente ao Incra (INCRA, 2014) e pela Fundação Cultural Palmares (FCP, 2014). Esses dados permitem a análise do acesso à terra uma vez que descrevem

a atual situação dos processos, mostrando quais já foram concluídos e quantos ainda estão em andamento.

Também foram utilizadas informações oriundas do banco de dados disponibilizado pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR, 2014). Neste constam informações relativas aos programas do governo federal que são disponibilizados às comunidades, como o Luz para todos, obras de saneamento e o Minha casa minha vida, os quais permitem a análise da evolução dos números nos últimos anos.

Além disso, será feita uma análise documental de artigos e relatórios, como os relatórios de desempenho de políticas sociais publicados pelo Ipea em 2012, que descrevam os problemas oriundos dessa fase de implementação, o que será examinado sobre a luz do modelo de Lima e D'ascenzi, pretendendo assim um entendimento novo e completo dos problemas dessa fase.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Implementação do Programa Brasil Quilombola

O Programa Brasil Quilombola foi criado em 2004, com o intuito de oficializar o compromisso do Estado brasileiro para com os remanescentes de quilombos. Conforme definido por Rodrigues (2010), trata-se de um conjunto de medidas descentralizadas coordenadas pela SEPPIR e cuja execução envolve a participação de instituições tanto dos âmbitos federais, estaduais e municipais, bem como de organizações sociais. A definição de quatro eixos de ação por parte dos gestores públicos permitiu melhor visualização da amplitude acerca das atividades que o programa vislumbra desenvolver em prol do resgate dessas comunidades que por muitos anos viveram isoladas da sociedade.

A regularização fundiária é o ponto de partida para que os demais eixos logrem com sucesso os objetivos pretendidos. Os demais eixos referem-se ao fornecimento de infraestrutura e serviços, ao desenvolvimento econômico e social e à participação social, conferindo aos quilombos o direito à cidadania. Para efeito de análise desse artigo, serão considerados os dois primeiros eixos, sobre os quais será exposta a evolução dos

números referentes ao processo de implementação das medidas de regularização da terra e realização de obras de infraestrutura.

4.1.1. Política de acesso à terra

Na tentativa de descrever os entraves ao processo de titulação, Rodrigues (2010) foca na etapa de formulação de políticas públicas, a qual é explicada pelo modelo de múltiplos fluxos (CAPELLA, 2007) e pelo modelo de arenas sociais (SOUZA, 2003), permitindo entender a interação entre os atores envolvidos na dinâmica nacional do Programa Brasil Quilombola.

O modelo de arenas sociais baseia-se na interação entre indivíduos e entidades, cuja política pública ocorre graças aos empreendedores políticos, encarregados de destacar a existência de um problema e buscar os meios de resolvê-los. Analisam-se, portanto, as interações entre os que demandam políticas públicas e aqueles que deverão implementá-las. Para tanto, a autora define arenas sociais nas esferas micro, meso e macro, respectivamente representadas por: movimentos negros e comunidades quilombolas; SEPPIR, INCRA e FCP; e Supremo Tribunal Federal e Congresso Nacional. Já o modelo de múltiplos fluxos explica políticas públicas como um processo formado por etapas, em que inicialmente um fluxo de problemas é analisado de acordo com as possíveis soluções, as quais formarão a agenda política para posterior implementação. Rodrigues (2010) destaca como possíveis entraves às titulações a Instrução Normativa nº 49/2008 do Incra e a negociação em torno do Estatuto da Igualdade Racial. A primeira prevê medidas como novos quesitos obrigatórios para identificação do território, emissão de certidão da FCP como garantia da autodeterminação quilombola e corte nos recursos destinados aos estudos antropológicos. Em relação ao Estatuto da Igualdade Racial, o Partido dos Democratas (DEM) exige, dentre outras solicitações, a retirada do capítulo relativo aos direitos territoriais quilombolas como condição de aprovação do Estatuto em trâmite há dez anos no Congresso. A exigência foi cumprida gerando protestos e evidenciando os diversos conflitos de interesses que movem o processo decisório.

A Tabela 1 abaixo mostra o panorama atual das quatro etapas citadas anteriormente, desde a entrada do processo de titulação no INCRA à etapa final que corresponde à emissão do título.

Tabela 1: Andamento das etapas do processo de titulação em 2014

Situação atual	Totais	Área (há)	Famílias beneficiadas
Processos abertos no Incra	1386	Não informado	Não informado
RTID	174	1.708.210,51	23.370
Portaria	91	334.882,74	8.686
Decreto	63	529.441,99	6.829
Título emitido	171	1.008.947,62	21.027

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de INCRA - DFQ (14/09/2014)

Como pode ser visto acima, há 174 Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTDI) em fase de elaboração, análise e julgamento, correspondente a pedidos de 23.370 famílias. No Diário da União constam, até o mês de setembro de 2014, 91 portarias informando sobre o reconhecimento dos limites do território, o que beneficiará 8.686 famílias quilombolas. Há ainda 63 processos na etapa de expedição de Decreto Presidencial autorizando a desapropriação dos territórios reconhecidos como de propriedade dos quilombos. Por fim, há 171 títulos efetivamente emitidos desde 1995, o que beneficiou um total de 21.027 famílias. Vale ressaltar que de 2010 a 2014, foram emitidos 36% do total de títulos gerados desde 1995, ano de emissão do primeiro título a uma comunidade quilombola.

A análise acima torna visível a lentidão envolta no processo de titulação, cujo resultado numérico é ainda inexpressivo. Segundo estimativa da SEPIR, há no Brasil 214 mil famílias quilombolas e, segundo de acordo com o quadro acima, pode-se concluir que apenas 27% delas deram entrada ou encontra-se em processo de titulação. A situação torna-se ainda mais agravante ao considerar a questão a respeito dos recursos financeiros destinados a esse processo. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em seu relatório de 2012, foi gasto 70% do orçamento reservado para a regularização fundiária, sendo que a maior parte das comunidades ainda não recebeu o título de propriedade.

Percebem-se muitos entraves à implementação do Programa Brasil Quilombola. Um exemplo claro é a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 215/2000, aprovada pela câmara dos deputados em 2012, que busca incluir no processo de titulação uma aprovação dos estados sobre o território delimitado, adicionando assim mais uma etapa ao já burocrático e lento processo. Outro exemplo (citado anteriormente) é a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.239/2004, proposta pelo Partido Democrata (DEM), o qual questiona a constitucionalidade do decreto nº 4.887/2003. Esta alega que o critério de “autoatribuição” responsável por identificar os remanescentes de

quilombos não é suficiente, havendo assim a necessidade de estudos históricos e antropológicos para a identificação dessas comunidades.

As características históricas e etno-raciais do Programa Brasil Quilombola conferem a essa política particularidades que, para atingir com sucesso os objetivos pretendidos, precisam levar em conta circunstâncias locais. O modelo sugerido por Lima e D'Ascenzi (2010) encaixa-se precisamente a esse Programa ao enfatizar a importância de questões cognitivas no processo de implementação de políticas públicas. Mesmo após a formulação e início da execução da política, agentes que são contrários à titulação das comunidades continuam tentando acionar mecanismos que impeçam ou pelo menos dificultem a implementação do programa. Isso certamente não foi previsto na etapa de formulação. No entanto, é necessário lembrar que a influência (contra ou a favor) dos atores sobre determinada política pública continua ativa durante todas as fases da política. Esses são elementos que criam expectativas, geram interpretações e dinâmicas diversas de reação, conforme dito por Lima & D'Ascenzi (2013).

Outro problema que dificulta o processo de titulação das terras refere-se à disponibilidade e qualidade de recursos humanos e materiais do INCRA, o qual nem sempre possui recursos, principalmente humanos, suficientes e adequados para agilizar o processo. Por último, é necessário avaliar a grande contribuição do modelo de Lima & D'Ascenzi para a análise das políticas públicas, que é a inserção dos fatores culturais no processo de implementação. A burocracia envolvida no acesso à terra pelos quilombolas não é exclusiva ao PBQ, atingindo as mais diversas esferas do Estado brasileiro, podendo ser considerada um fator cultural presente na visão de agentes formuladores e implementadores que, ao respeitá-la e incorporá-la no programa, trouxeram todas as dificuldades intrínsecas aos processos burocráticos.

4.1.2. A atual fase de implementação dos demais eixos do PBQ

O andamento dos programas não tem correspondido ao esperado pelo governo. Entre as metas estabelecidas pelo Ministério do Planejamento, nos planos plurianuais divulgados desde a criação do Programa Brasil Quilombola, não é incomum que sejam feitas alterações em documentos posteriores, diminuindo os números propostos inicialmente. No plano plurianual, muitas das metas relacionadas à infraestrutura não estão ligadas a números, o que pode ser resultado de duas possíveis situações. A primeira está relacionada às suposições feitas por Ricardo Verдум, acessor de Políticas do Instituto

de Estudos Socioeconômicos, de que devido aos elevados encargos públicos, o Governo tenderia a reduzir a prioridade dada aos quilombolas. Contudo, outra suposição seria a de que diante da dificuldade de se cumprir as metas anteriormente estabelecidas, seria mais interessante não ter um número como meta, substituindo por uma proposição mais vaga.

O que não se pode negar é que os resultados disponíveis até o momento se mostram pequenos quando comparados aos números que precisam ser atingidos. Até 2013, o Programa Luz para Todos efetuou um pouco mais de 29 mil ligações, um número muito pequeno diante da estimativa da SEPPIR de 214 mil famílias quilombolas e que fica ainda menor quando se analisa a abrangência do programa Minha casa Minha vida que até esse momento tinha pouco mais de 5 mil unidades contratadas. Os valores investidos até 2013 em obras de saneamento, em torno de 160 milhões de reais, não dizem muito, mas também se tornam baixos quando comparados à condição dos domicílios quilombolas no mesmo ano. Mais de 55% não possuem água canalizada, 33,06% não possuem banheiro ou sanitário e 54,07% não possuem saneamento adequado. O número de escolas construídas não chega a uma escola por comunidade certificada visto que em 2013 existiam 2.394 comunidades certificadas e 2.235 escolas.

É plausível considerar que obras de infraestrutura demandam investimentos de longo prazo e que por isso os resultados necessariamente vão levar certo tempo para aparecer. Contudo a demora no atendimento dessas comunidades pode ter outros motivos, conforme será descrito a seguir.

A primeira dificuldade da implementação do eixo da infraestrutura, a qual também serve para o PBQ como um todo, está relacionado à sua transversalidade. O grande número de órgãos envolvidos torna o processo complexo, demandando um conhecimento sólido e prévio das múltiplas variáveis que influem na dinâmica e que, por mais controladas que sejam, apresentam um comportamento que é independente e não linear (Hogwood & Gunn, 1984). No caso do PBQ, a SEPPIR é responsável por cobrar ações de todas as instituições envolvidas, ou seja, nenhum resultado depende diretamente dela, sendo necessário uma constante cooperação entre os muitos envolvidos. Durante a formulação da política, o envolvimento de tantos Ministérios e entidades pode ter parecido adequado, mas é na fase de implementação que surgem problemas, como conflitos de interesses e, nesse momento, cabe a SEPPIR ter uma estratégia para fazer com que os interesses sejam mutuamente atendidos.

Apesar das comunidades serem consideradas como prioritárias pelos Planos Plurianuais divulgados, os programas não foram criados especificamente para os quilombolas, e nem sempre essa prioridade é exercida dependendo de negociações entre os órgãos envolvidos.

Outra característica intrínseca ao PBQ e que também se aplica ao eixo da infraestrutura é a constante reformulação dos programas. Desde a criação do PBQ, foram criados novos programas e alguns foram renomeados. É difícil afirmar se as mudanças ocorreram por questões políticas ou pela percepção de que existiam problemas que precisavam de solução, mas tudo indica que as modificações não tenham alterado a fase de implementação, indicando que foram apenas manipulações políticas.

Partindo da perspectiva teórica de Lima & D'ascenzi, a implementação seria uma consequência da interação entre a estratégia administrativa, bem como de variáveis cognitivas, como ideias e visões de mundo dos atores, nesse sentido, é então possível considerar que as dificuldades encontradas na implementação dos programas de infraestrutura estão justamente nesses dois fatores. A estratégia administrativa adotada que se baseia na transversalidade do programa se coloca como empecilho, uma vez que não foram consideradas as dificuldades do sistema político brasileiro que tem dificuldades de diálogo entre os órgãos. A visão e cultura dos atores responsáveis pela implementação diferem daquela que era esperada pelos formuladores da política. No entanto, é interessante levar em conta que apesar dos resultados serem lentos, eles representam um grande avanço para as comunidades quilombolas. Ainda segundo Lima & D'ascenzi, a medição do sucesso ou fracasso da implementação deve dar-se com base em resultado alcançado e não em objetivo realizado, sendo mais relevante avaliar se os efeitos gerados foram desejáveis ou não. Nesse caso, apesar da lentidão, os resultados são positivos.

5. CONCLUSÃO

O Programa Brasil Quilombola foi a primeira política pública direcionada às comunidades de remanescentes de quilombos, os quais viveram marginalizados por mais de um século, sem acesso aos serviços básicos providos pelo Estado. Diante disso, a implementação do programa é de grande valia na luta por retirá-los da condição de exclusão, garantindo-lhes o direito de acesso às terras historicamente ocupadas, os

serviços de infraestrutura, o direito à cidadania e fomentando suas condições de sobrevivência ao investir em sua capacidade produtiva.

A implementação dos eixos da terra e infraestrutura têm se mostrado lenta, atendendo a um número ainda pequeno de famílias quando comparadas ao universo das que ainda não foram atendidas. Destaca-se como um fator de entreeamento processo de titulação de terras dificuldades de reconhecimento dos que se autodefinem remanescentes de quilombos, o qual exige reconhecimento antropológico e histórico dos indivíduos. Trata-se de uma exigência particular ao plano de desenvolvimento que condiciona os fatores étnicos ao direito de acesso à terra e cuja burocracia responde por boa parte da morosidade do processo de implementação. Além disso, a disputa por terras é um problema recorrente no Brasil, o qual herdou de seus antepassados uma história de conflitos territoriais seja por motivos econômicos ou políticos, e que persiste vigorosamente como pauta da agenda governamental (a Reforma Agrária é um exemplo). Até mesmo o Estado, com a justificativa de promoção econômica e social, constitui um dos atores da arena social das políticas públicas cujos interesses podem se mostrar um empecilho ao avanço do Programa Brasil Quilombola.

No que diz respeito à infraestrutura, os processos são vagarosos, principalmente pela grande transversalidade da política que depende da ação conjunta de vários órgãos que nem sempre possuem interesses em comum, dependendo das cobranças da Seppira qual age estrategicamente para que as ações sejam realizadas mas nem sempre possui os recursos humanos suficientes para promover essas negociações e permitir a superação dos entraves.

Pode-se concluir que, apesar da lentidão dos processos, o Programa Brasil Quilombola foi uma grande vitória dessas comunidades, visto que o mais importante é a existência de uma política voltada para o desenvolvimento socioeconômico e que tem gerado resultados positivos para infraestrutura. Entretanto, isso não exclui a necessidade do aprimoramento dessa política, nem a necessidade de reformulações que acelerem os processos.

6. REFERÊNCIAS

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. 2011

CAMARGO, E.; RIBEIRO, F.; GUERRA, S. O programa Luz para todos: Metas e resultados. Espaço Energia. 2008.

CANTO, A. Quilombos e materialização de direitos através das políticas públicas: um estudo sobre o recanto dos evangélicos. Dissertação de Mestrado. Santa Maria, 2008.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G. et al. (Orgs.) Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CEF (Caixa Econômica Federal). Programa minha casa minha vida: Entidades e recursos. 2012

HOWLETT, M; RAMESH, M. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford University Press. Toronto, 2003

INCRA. Territórios Quilombolas: Relatório 2012. Brasília, 2012

_____. Andamento dos processos – Quadro Geral. Disponível em <http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/quilombolas>

IPEA. Políticas Sociais: Acompanhamento e análise nº 20. Brasília, 2012.

LIMA, L; D'ASCENZI, L. Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas analíticas. Revista de sociologia e política. 2013

MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). Plano Plurianual 2004-2007. Brasília, 2003.

_____. Plano Plurianual 2008-2011. Brasília, 2007.

_____. Plano Plurianual 2012-2015. Brasília, 2011.

RODRIGUES, V. Programa Brasil Quilombola: Um ensaio sobre a política pública de promoção da igualdade racial para comunidades de quilombos. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo, 2010.

RUA, M G. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Mariadas Graças; VALADAO, Maria Izabel. O Estudo da Política: Temas Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SEPPPIR. Programa Brasil Quilombola. Brasília, 2004.

_____. Programa Brasil Quilombola: Relatório de Gestão. Brasília, 2013

_____.Comunidades Quilombolas Brasileiras: Regularização Fundiária e Políticas Públicas. Brasília, 2009.

SILVA, J. Comunidades Quilombolas, suas lutas, sonhos e utopias. Texto para discussão. São Paulo, 2007.

SOUZA, C. Estado do campo da pesquisa em Políticas públicas no Brasil. RBCS. São Paulo, 2003.

TRECCANI, G. Terras de Quilombo: Caminhos e entraves do processo de titulação. Secretaria Executiva de Justiça, Programa Raízes, 2006.

VERDUM, R. Terras e territórios quilombolas no Plano Plurianual 2012-2015. Texto para discussão. São Paulo, 2012.

DESAFIOS PARA A GOVERNANÇA DE TERRAS NUM TERRITÓRIO EM DISPUTA: O CASO DO ESTADO DO PARÁ¹

José Heder Benatti

Introdução

A preocupação da sociedade e dos governos com a proteção e com a tutela da natureza e o reconhecimento do direito a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado têm como função exercer uma repercussão positiva nas políticas públicas. Os temas conhecidos – como a terra, a água, o solo, a floresta, os quais podem ser integrados na categoria de bens ambientais, ou de recursos naturais quando se estabelece um valor econômico² – ganham uma nova dimensão diante das obrigações de conservação e do uso racional dos mesmos de forma a priorizar a sua proteção.

Assegurar os direitos humanos e o respeito as diferentes formas de uso e ocupação do solo e dos bens ambientais também são pressupostos da política agrária e ambiental.

Quando se debate a regularização fundiária, o reconhecimento do direito de propriedade aos diferentes segmentos sociais, deve-se partir do pressuposto que ao dizer “quem tem direito a ter direito à terra” está definindo quem terá o reconhecimento pelo Estado de uma determinada gleba de terra pública. Esse espaço está sendo disputado pela agricultura familiar, populações indígenas e tradicionais, médio ou grande ocupante rural, unidades de conservação, mineração e as cidades. São diferentes sujeitos que buscam explorar de diferentes formas, algumas vezes o mesmo espaço, que leva ao

¹ Este texto é um resumo das discussões que realizamos em alguns trabalhos (BENATTI, 2003; 2008; 2011; BENATTI et al., 2013; ROCHA et al., 2015; REYDON et al., 2015; SCHÖNENBERG. et al., 2015) e conclusões de projetos de pesquisa, onde buscamos sistematizar as principais discussões e proposições relacionados ao debate da governança da terra.

² Estabelecemos a distinção entre bem ambiental e recurso natural, ao compreender que empregando a categoria bem ambiental trata-se do elemento natural, que pode ter um uso, mas não há a preocupação em precificar, ou seja, dar um preço ao bem. É o gênero. Enquanto que recurso natural é o bem ambiental que possui um valor econômico, passível de utilização e de definir um valor pelo uso ou para os serviços ambientais.

Os serviços ambientais são gerados pela floresta e são benefícios prestados pelos ecossistemas ao homem. Dentre estes serviços podemos enumerar os de proteção do solo da erosão; manutenção das chuvas e a qualidade da água; a regulação do clima local ou regional; a produção de alimentos; matéria prima; recursos genéticos e bioquímicos, dentre outros.

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

conflito agrário. Portanto, boa parte da disputa está relacionado a quem será regularizado nas terras públicas não destinadas.³

No levantamento realizado pelo Ariovaldo Umbelindo de Oliveira (RODRIGUEZ, 2012), a região Norte possui mais de 80 milhões de hectares de terras devolutas, das quais, 40 milhões no estado do Amazonas e 31 milhões no Pará, segundo os dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) de 2010. Nesse levantamento de dados no Cadastro do INCRA a Amazônia Legal possui 59 milhões de hectares de glebas públicas federais não destinadas (dados de 2010), que boa parte está sendo ocupada ilegalmente.⁴

Nesse contexto, é necessário organizar uma política de ordenamento territorial de tal forma que a regularização fundiária passa a ser entendida como instrumento de ordenar o espaço e de democratizar o acesso à terra.

1. Regularização Fundiária e os Órgãos Públicos Federais

Desde a sua criação o INCRA teve sua estrutura administrativa organizada para atender as finalidades de promover e executar a reforma agrária, em particular com a criação de assentamentos, a arrecadação de terras devolutas federais e destinando-as a agricultura familiar e a desapropriação de grandes propriedades rurais improdutivas. Quanto ao gerenciamento da estrutura fundiária do país não foi tão exitosa em seus objetivos, o que resultou na criação de outro órgão dentro do Governo Federal para regularizar as ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, na crença de que dois órgãos trabalhando o ordenamento fundiário pode ser mais eficiente.

Após mais de seis anos de criação do Programa Terra Legal (Lei 11.952/09) a sociedade espera que o Governo Federal consiga no lugar de “dividir” tarefas e ações, seja capaz de somar esforços, pessoal e estrutura para destinar o mais breve possível as terras para a agricultura familiar, populações tradicionais, quilombolas, reconhecer as áreas

³ Segundo dados do Programa Terra Legal (2013), na Amazônia Legal, dos 113 milhões de hectares de glebas de terra federais, 55 milhões precisam ser destinadas. Devido a precariedade das informações, por falta de um cadastro confiável, conforme a fonte teremos números distintos.

⁴ Em relação as terras já destinadas para fins ambientais e reconhecimento de terras étnicas, os dados até 2010 demonstraram que as áreas protegidas na Amazônia Legal somavam 2.197.485km², ou aproximadamente 43,9% da região. Desse total, as unidades de conservação (federais e estaduais) correspondiam a 22,2% do território amazônico enquanto as terras indígenas abrangiam 21,7% da mesma região (Veríssimo et al., 2011).

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

indígenas e destinar áreas para a média e grande propriedade, numa política que priorize as populações tradicionais e a agricultura familiar.

Quem está no campo esperando a ação do Estado para assegurar o seu direito à terra não consegue entender a divisão administrativa estabelecida. Tem que haver uma articulação de ação conjunta dos órgãos fundiários (federais e estaduais) onde se possa assegurar uma varredura fundiária⁵ nas regiões de maior disputa pela terra, de expansão da agropecuária ou de implantação de grandes projetos. Deve-se buscar com essa política um processo de gestão territorial contínua, transparente e democrática.

2. Atuação dos Órgãos Federais no Processo de Reconhecimento do Direito à Terra e a Regularização Fundiária.

A Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Essa lei introduziu algumas modificações no processo de regularização fundiária em áreas federais:

a) Transferiu as terras federais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que não foram destinadas, ficando com a responsabilidade de regularizar o apossamento individual ou familiar, ocupadas antes de 01 de dezembro de 2004, desde que não ultrapasse mais de 15 módulos fiscais⁶, dispensado a licitação⁷, com um processo de regularização fundiária simplificado para a ocupação familiar.

⁵ Denominamos de Varredura Fundiária a ação implementada pelo órgão fundiário que é executada através de várias estratégias, priorizando a atuação no âmbito do município, ou de uma determinada região, com ação governamental que envolve diversos órgãos estaduais e federais. Com ações conjugadas, o Estado deve titular, o imóvel rural, buscando desestimular a formação de grandes propriedades, tendo em vista que o Estado não pode favorecer a concentração de terra.

A *Varredura Fundiária* deve levantar todas as informações das famílias e dos imóveis rurais na área em que está atuando, constituindo uma radiografia da malha fundiária e de ocupação existente. Busca, dessa forma, obter informações socioeconômicas da realidade da região, possibilitando o ordenamento territorial, a titulação das ocupações legítimas, a criação de assentamentos, o reconhecimento da terra aos quilombolas e grupos indígenas, bem como, destinar as terras públicas para proteção ambiental ou concessão florestal.

⁶ O módulo fiscal (MF) é fixado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e definido por lei pelo município, sendo regulamentado pelo art. 4º do Decreto 8.485, de 06/05/80. No Pará a maioria dos municípios possui módulo fiscal entre 55 a 75 ha, com exceção de Ananindeua, Benevides, Marituba e Santa Bárbara, onde o módulo fiscal é de 7 ha. O Estado do Amazonas possui MF de 80 e 100 ha; no Acre a maioria é de 100 ha e um terço é de 70 ha; no Amapá, 50 e 70 ha; em Rondônia, 60 ha e, em Roraima, 80 e 100 ha (fonte: INCRA, 2001).

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

Grupo de Governança de Terras – Núcleo de Economia Agrícola e Ambiental – Instituto de Economia –

b) A Lei incube o MDA de também realizar a transferência das terras federais não destinadas para os municípios, estados e outros órgãos federais para fins de regularização dos núcleos urbanos, demarcação das terras indígenas, criação de unidades de conservação, assentamentos de reforma agrária, reconhecimento das áreas quilombolas e outras finalidades de interesse público.

c) Para cumprir todos esses objetivos foi criada a Secretaria Especial de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal), regulamentado pelo Decreto 6.813, de 03 de abril de 2009.

Até o momento a principal atividade desenvolvida pelo novo órgão fundiário federal foi de identificar, georreferenciar e digitalizar a malha fundiária das terras federais, conforme determina a Lei 10.267/2001, pois essas informações não estavam disponíveis.⁸ Também foram realizados convênios com os Estados da Amazônia Legal objetivando apoiar a regularização fundiária em terras públicas federais e estaduais, sendo que boa parte da verba disponibilizada foi gasto em georreferenciamento das glebas de terra.

No entanto, o número de títulos rurais emitidos entre 2009-2014 na Amazônia Legal foi de 13.501, o que representa 971.803ha regularizados, para uma previsão de 160 mil títulos. A titulação está muito aquém do desejado.

Foi criada a expectativa de que a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, iria conseguir diminuir a violência no campo. Contudo, isso não aconteceu como era esperado.

Gráfico 1: Número de Conflitos por Terra no Brasil e Amazônia.

⁷ A Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, determina que alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

⁸ Segundo os dados do Relatório de Desempenho 2009/2014 e Planos de Meta 2015/2017 do Programa Terra Legal (2014), em média mais de 70% do que foi empenhado em cada ano, de 2009-2014, foi destinado a ação de georreferenciamento. A execução orçamentária da Serfal até dezembro de 2014 foi de 428 milhões de reais.

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015



Fonte: CPT, 2013; Elaboração: Ana Luisa Santos Rocha, 2014.

Ao analisar a tabela acima, em relação ao número total de conflitos por terra, isto é, envolvendo todas as categorias sociais analisadas pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), não somente houve um crescimento de conflitos, mas observa-se um acirramento da disputa no Brasil nos últimos anos do primeiro Governo Dilma, com um crescente número de ocorrências a partir de 2008/2009 (Governo Lula).

Em 2012, por exemplo, foi registrado o maior número de conflitos por terra, dentre os onze anos coletados. Embora em 2013, os números tenham caído em relação a 2011 e 2012, ainda sim, foi registrada uma diferença de apenas 14 conflitos por terra em relação ao ano de 2005 (maior número registrado durante os Governos Lula). (BENATTI et al, 2013)

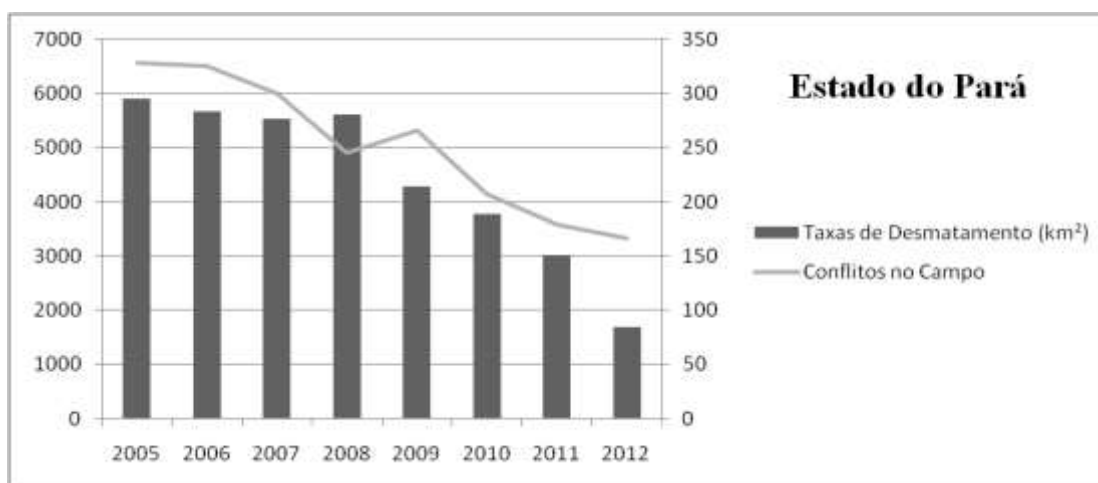
A Amazônia é a região de destaque em número de ocorrências de conflitos por terra. Com exceção dos anos de 2004 e 2006, nos 11 anos analisados, as ocorrências de disputa pela terra na região representaram mais de 50% dos conflitos no país. Sendo que, entre 2009 e 2013, à exceção de 2012 (56,25%), a região respondeu por mais de 60% dos conflitos no país.

Quando analisamos os dados específicos do Estado do Pará, podemos concluir que não há nenhuma relação entre os números de conflito pela terra e o início do programa de regularização fundiária federal (2009-2011). Isso se deve ao fato de que a quantidade de famílias regularizadas em todo o Estado do Pará ainda é muito baixo e em poucos municípios (1004 títulos emitidos pelo Programa Terra Legal até dezembro de 2012)⁹.

⁹ Deve-se dizer que o objetivo de titular majoritariamente a agricultura familiar foi alcançado pelo Programa Terra Legal, pois a maioria dos títulos emitidos são pequenas glebas de terra. Mais de noventa
I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

Contudo, ao verificar os dados da tabela abaixo, fica claro a relação entre desmatamento e violência rural.

Gráfico 2: Número de conflito no campo e taxa de desmatamento



Fonte: CPT, 2013; Elaboração: Ana Luisa Santos Rocha, 2014.

Se partimos do princípio que parte do desmatamento está relacionado a disputa da terra, ou seja, uma forma de consolidar a ocupação irregular em glebas de terra pública, a relação entre desmatamento e violência no campo é direta, ou seja, somente ocorrerá a diminuição da violência rural e o desmatamento quando o direito propriedade à terra estiver assegurado aos diferentes segmentos sociais.

O que tem diminuído nos últimos anos é o reconhecimento do direito à terra das comunidades indígenas e quilombolas. O aumento ocorre nas disputas pelas áreas reivindicadas por essas comunidades e, conseqüentemente, o número de tensão e violência subiu. Na Tabela abaixo demonstraremos a lentidão do reconhecimento das áreas indígenas entre os anos de 2005 a 2014.

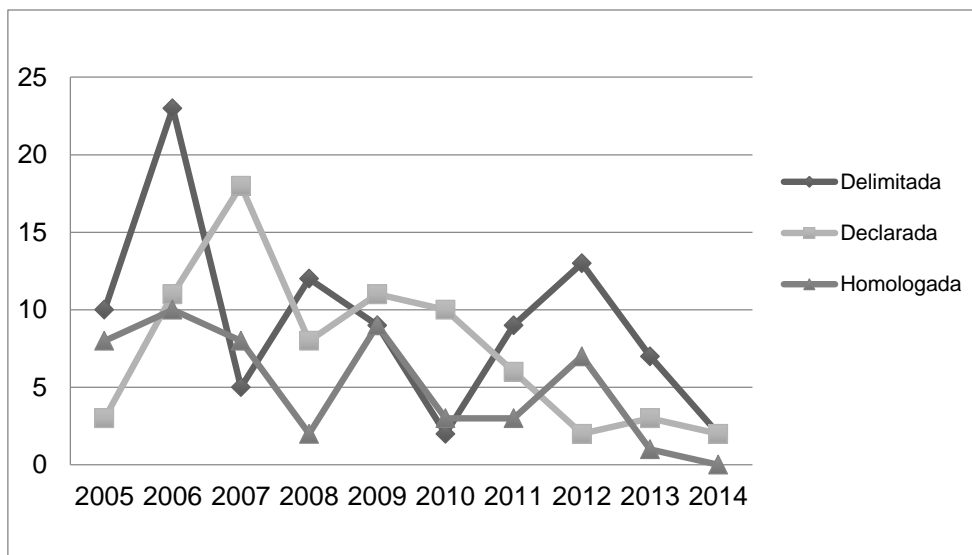
Gráfico 3: Terras indígenas delimitada, declarada e homologada entre 2005-2014.

por cento dos títulos emitidos foram para os ocupantes de até quatro módulos fiscais (BENATTI et. all., 2013).

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

Grupo de Governança de Terras – Núcleo de Economia Agrícola e Ambiental – Instituto de Economia –

Universidade Estadual de Campinas



Fonte: Funai, 2014; Instituto Socioambiental, 2014. Elaboração Jéssica dos Santos Pacheco, 2014.

Somente o ano de 2007 tivemos crescimento das áreas indígenas declaradas, a partir daí ocorreu o decréscimo no reconhecimento. A diminuição também ocorreu tanto para delimitação, quanto para a homologação.¹⁰ Conforme os dados existentes no *site* da FUNAI (2014), fica evidente a lentidão nas etapas de identificação e delimitação, considerando-se a demanda existente nos últimos dez anos, o número total de áreas

¹⁰ O procedimento administrativo estabelecido pelo Decreto 1775/96 para demarcação das terras indígenas possui as seguintes principais etapas: Abertura do processo de reconhecimento da área indígena; Portaria Designação do Grupo Técnico para analisar a área a ser reconhecida; Estudos Antropológicos de Identificação e Delimitação; Publicação do Relatório Circunstanciado; Etapa do contraditório (90 dias), momento que os que não concordarem com as conclusões do Relatório pode se manifestar; Homologação do Relatório pelo presidente da Funai; Portaria do Ministro da Justiça Declaratória de Demarcação; Demarcação Física; Homologação por Decreto pelo Presidente da República; Registro da terra indígena no Cartório de registro de imóvel e na Secretaria do Patrimônio da União.

Em relação ao procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, regulado pelo Decreto 4887/2003, são as seguintes principais etapas: Abertura Processo no INCRA por solicitação da comunidade quilombola ou por iniciativa do órgão fundiário; Certificação concedida pela Fundação Cultural Palmares reconhecendo a comunidade como quilombola; Notificação aos órgãos públicos federais, estaduais e municipal informando a reivindicação da comunidade e dando prazo de trinta dias para os entes se manifestarem; Elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) por uma comissão designada pelo superintendente do INCRA; Ata de Aprovação do Comitê de Decisão Regional; Publicação RTID (DOU e DOE); Notificação órgãos e entidades; Notificação dos Ocupantes e Confinantes; Fase Contestatória; manifestação do Comitê de Decisão Regional – INCRA; Portaria de Reconhecimento do Território emitido pelo Presidente do INCRA; Reassentamento e/ou Procedimento de Desapropriação dos não quilombolas que ocupam a área reivindicada; Demarcação; Titulação do Território Quilombola (Presidente do INCRA).

Os estados também possuem seus procedimentos de reconhecimento dos territórios quilombolas, mas que no geral seguem as etapas acima enumeradas, com pequenas alterações.

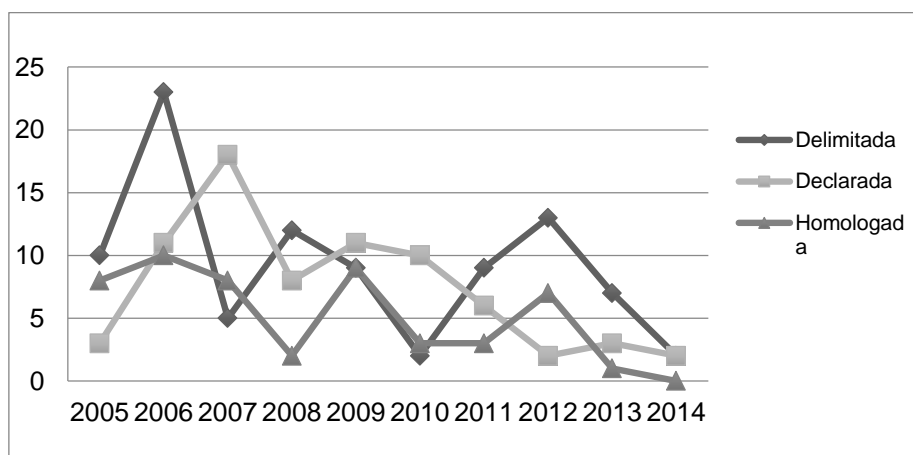
I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

indígenas em estudo é de cento e vinte e oito, contudo, a demarcação até 2014 ficou bem abaixo disso.¹¹

As terras homologadas, por sua vez, decaíram em quantidade desde o ano de 2008, ao se considerar que somente duas foram homologadas. Em 2007 foram declaradas dezoito terras, somadas as terras indígenas dos dois outros anos anteriores, aumenta ainda mais o passivo de áreas não homologadas. Os anos seguintes seguiram no mesmo ritmo, até chegar o ano de 2014, quando nenhuma terra indígena foi homologada pelo Presidente da República (BENATTI, et al., 2015).

O mesmo ocorreu com o reconhecimento das áreas quilombolas. O processo é lento, o número de solicitação está bem acima das áreas tituladas. Em 2014 nenhuma área quilombola foi titulada.¹²

Gráfico 5: Trajetória da quantidade de terras quilombolas por etapa de 2005 a 2014



Fonte: Comissão Pró-Índio, 2014. Elaboração Jéssica dos Santos Pacheco, 2014.

¹¹ Atualizando os dados, que não alterará o raciocínio do texto, até abril de 2015 o Governo Federal homologou três terras indígenas na região Norte do Brasil, que são: Terra Indígena Arara, habitada por povos Arara e Juruna, no município de Senador José Porfírio, no Pará – 25,5 mil hectares; Terra Indígena Mapari, habitada pelo povo Kaixana, nos municípios de Fonte Boa, Japurá e Tonantins, no Amazonas – 157,2 mil hectares; e a Terra Indígena Setemã, habitada pelo povo Mura, nos municípios de Borba e Novo Aripuanã, no Amazonas – 49,773 mil hectares.

¹² Atualizando os dados da pesquisa, até junho de 2015, a Presidência da República assinou dez decretos para regularização de territórios quilombolas nos estados da Bahia (2), Ceará (1), Maranhão (2), Rio de Janeiro (1), Pará (1), Paraná (1), Pernambuco (1) e Santa Catarina (1), beneficiando 2352 famílias, o que corresponde a uma área total de 17.019,56ha. Em relação a 2014, entre junho e dezembro, foram expedidos títulos para 17 comunidades quilombolas: Bahia (10), Maranhão (03), Pernambuco (01), Rio Grande do Norte (01), Rio Grande do Sul (01) e Santa Catarina (01). A nossa avaliação é que devido à pressão dos movimentos sociais diante da inoperância do Executivo Federal em titular as terras indígenas e quilombolas, o Governo Federal acelerou algumas titulações de áreas que não possuíam muita pressão contrária ao seu reconhecimento. Contudo, a demanda continua muito grande. O INCRA reconhece que foram abertos até o ano de 2014 mais de 1290 processos (excluindo as demandas das Superintendências de Roraima, Marabá-Pa e Acre).

Segundo os dados da ONG Comissão Pró-Índio, até 2014 havia 243 processos abertos nas diferentes superintendências do INCRA, e a Fundação Palmares tinha reconhecida 885 comunidades quilombolas, ou seja, são 1128 processos que nem sequer teve os relatórios iniciados ou aprovados, não tendo nenhuma previsão de quando o trabalho será finalizado.

Portanto, se há uma coerência da política pública federal em relação às comunidades indígenas e quilombolas é de que nenhum grupo pode dizer que foi privilegiado. Pelo contrário, a demora no reconhecimento do direito à terra destes segmentos étnicos acaba favorecendo a grilagem de seus territórios, a delapidação de seu patrimônio florestal e a destruição da biodiversidade. Outra consequência é o crescimento do desmatamento, violência no campo e a exploração ilegal dos recursos florestais. A disputa está mais acirrada porque ao definir que uma área é indígena ou quilombola, as terras incidentes na destinação étnica ficam fora do mercado de terra, porque serão de domínio federal ou coletivo. Contudo, o reconhecimento do direito e, conseqüentemente, a sua afetação, não tem o condão de proteger da exploração ilegal os recursos florestais e minerais. O fato da terra “sair do mercado” por si só não impede a exploração, legal ou ilegal, dos recursos naturais.

3. Onde a Diversidade não Significa Qualidade ou Eficiência

Deve-se reconhecer que o trabalho mais demorado e dispendioso financeiramente para a administração pública é o processo de identificação, georreferenciamento e digitalização da malha fundiária das terras federais na Amazônia. Essas atividades foram as que mais avançaram no Programa Terra Legal. Por outro lado, devemos admitir também que essas ações não refletem diretamente na diminuição da violência rural ou no desmatamento na região. Será preciso implementar outras estratégias para conseguir efeitos que sejam imediatamente percebidos pela sociedade. Mas quais seriam essas outras medidas?

Podemos vislumbrar duas políticas públicas que influenciariam de imediato: o fortalecimento de um cadastro unificado das informações dos imóveis rurais; e a ação conjunta dos diferentes órgãos que possuem a responsabilidade legal de atuar na regularização fundiária. Como pressuposto destas duas políticas seria o fortalecimento dos órgãos que atuam nessas áreas.

Analisando os dados cadastrais atuais se percebe como dos 851.381.547,8000 hectares que é a superfície brasileira, e a área cadastrada corresponde a 590.746.691,2887 ha, isto é, 69,39% estão cadastrados.¹³ Isso mostra que o Estado brasileiro não sabe quem se apropriou do território nacional, nem se esta ocupação possui algum amparo legal.

No caso do Estado do Pará 49,63% da área está cadastrada, em compensação 25 municípios, isto é 17%, têm uma área cadastrada maior que seu território. O cadastro do INCRA relativo às terras públicas apresenta informações incompatíveis com os dados apresentados por outros órgãos (ITERPA, SEMA, ICMBio e FUNAI).

O primeiro passo será redefinir os objetivos do cadastro incluindo todas as áreas públicas independentemente dos órgãos que as administram.

Não se pode combater a grilagem sem um cadastro confiável. Por isso sugere-se a imediata implementação da Lei 10.271/2001: a efetiva implantação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, georreferenciado ao Sistema Geodésico Brasileiro, com base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro.¹⁴

Atualmente existem no Brasil vários cadastros:

- INCRA: Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR (Lei 10.267/2001);
- Receita Federal: Cadastro de Imóveis Rurais – CAFIR (Lei 9.393/1996 – ITR);

13 O Sindicato de peritos agrários detectou que fazendo a soma da área de todos os imóveis rurais cadastrados no (INCRA), o território brasileiro alcançaria 9,1 milhões de km². No papel, o Brasil é dois Estados de São Paulo maior do que o oficial (Jornal O Estado de S. Paulo, 02 de fevereiro de 2013 | 21h 44, in <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,no-papel-brasil-e-dois-estados-de-sp-maior-do-que-o-oficial,992268,0.htm> acesso em 3 de fevereiro de 2013).

¹⁴ Em 2011 a Secretaria da Receita Federal (RFB) e o INCRA assinaram portaria conjunta para implantação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR). A medida busca a construção de uma base de dados que reúna informações do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do Incra e do Cadastro de Imóveis Rurais da Receita Federal (Cafir). No mês de junho de 2015, a RFB e o INCRA assinaram acordo para assegurar a implantação do cadastro nacional com informações sobre os imóveis rurais. A cooperação busca integrar os bancos de dados dos dois órgãos no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR).

Desde novembro de 2013 foi implantado o Sistema de Gestão Integrado (Sigef) para certificar os imóveis rurais. Com a Lei 10.267/2001 toda transação imobiliária envolvendo propriedades rurais só pode ser registrada, desmembrada nos cartórios de registro de imóveis se estiver acompanhada de uma planta certificada previamente pelo Incra. A certificação de um imóvel rural corresponde à elaboração de uma planta georreferenciada deste imóvel, acompanhada da declaração de todos os seus confrontantes, concordando com os limites levantados e com o caminhamento percorrido pelo agrimensor credenciado, durante os serviços de georreferenciamento do imóvel rural.

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

- IBAMA: Cadastro Ambiental Rural, Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR (Lei nº 12.651/2012);
- Funai: Áreas indígenas (Lei nº 5.371/1967);
- Instituto Chico Mendes: Sistema de Unidades de Conservação (Lei 9.985/2000);
- Secretaria de Patrimônio da União: Várzea, terreno de marinha, ilhas, terras devolutas, áreas de fronteira e bens de uso comum (Lei 9.636/1998);
- Cadastros Estaduais de terras públicas estaduais e de unidades de conservação.¹⁵

Além dos dados de cada fonte de informação ser distintos e incompletos, seja no número de imóveis ou da área, o descontrole fundiário tem efeitos práticos. Podemos citar como possibilidade a situação de que o mesmo proprietário pode declarar um tamanho de imóvel para o cadastro do INCRA (CNIR) e outro para a Receita Federal (CAFIR).¹⁶ Um exemplo de burla do controle do Estado é o caso da Fazenda Colorado, no município de São Felix do Xingu, com cadastro ativo no INCRA em 23 de julho de 2004, matrícula nº 777, livro 2-D, fl 169, junto ao Cartório de Registro de Imóveis do município, consta que o registro de imóvel foi cancelado pelo Conselho Nacional de Justiça em 19 de abril de 2012, mesmo assim recebeu financiamento do Banco do Brasil.

¹⁵ O governo do Estado do Pará lançou em março de 2015 a proposta de criar o Cadastro Rural Fundiário (CARF), que ficará sob a responsabilidade do Instituto de Terras do Pará (ITERPA). Segundo o que foi relatado, o “CAR Fundiário” será um modelo ampliado do Cadastro Ambiental Rural (CAR), em execução pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS), com a inclusão de dados pessoais, cadastro de imóveis, atividades econômicas, cobertura vegetal, pesquisa de campo, mapas, objetivando agilizar a regularização fundiária estadual.

¹⁶ Para exemplificar as declarações diferentes nos dois cadastros podemos citar o caso da Fazenda Santa Teresa. No cadastro do INCRA (CNIR) o proprietário declara a Fazenda Santa Teresa possui 120.466,60ha (cento e vinte mil, quatrocentos sessenta e seis hectares e sessenta ares). No cadastro da Receita Federal este mesmo imóvel possui 9.603,30ha (nove mil seiscentos e três hectares e trinta ares). Neste caso fica a dúvida se houve engano ao declarar o imóvel rural ou omissão de dados. Temos ainda outro exemplo do proprietário que declarou na Receita Federal possuir dois imóveis rurais, um com 100.890ha (cem mil oitocentos e noventa hectares) e outro com uma área de 2.275,70ha (dois mil duzentos setenta e cinco hectares e 70 ares). No cadastro do INCRA também declarou dois imóveis, mas como tamanhos diferentes, um com 2.484,767ha (dois mil quatrocentos oitenta e quatro hectares e trezentos noventa e três centiares) e outro com 2.357,393ha (dois mil trezentos e cinquenta e sete hectares e trezentos noventa e três centiares).

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

Essa Fazenda possui Cadastro Ambiental Rural datado de 23 de agosto de 2012, extraído do sistema SILAM Público da SEMA (2013), cuja dimensão total cadastrada é de 3.986,27ha e reserva legal mantida de 1.519,39ha.¹⁷ Logo, a medida restritiva de um órgão não reflete no cadastro do outro órgão, como se fossem “cadastros” distintos, que não se comunicam, o que facilita a fraude da lei.

Outro sério problema é conjunto de instituições públicas responsáveis pela regularização fundiária. A fim de que ocorra uma governança fundiária em qualquer estado, em particular na Amazônia Legal, o primeiro passo é definir a competência de cada órgão público e construir uma articulação de ação conjunta dos órgãos fundiários (federais e estaduais) para assegurar uma ação eficaz na destinação das terras públicas. Deve-se buscar com essa política um processo de gestão territorial contínua, transparente e democrática, pactuado com os diferentes atores sociais (federal, estadual, municipal e sociedade civil). Sendo assim, os objetivos que tal política deverá alcançar são: diminuir a violência rural e o desrespeito aos direitos humanos; assegurar o direito de propriedade aos diferentes segmentos sociais, priorizando a ocupação familiar; diminuir o desmatamento e garantir a sustentabilidade ambiental, numa ação conjugada e agregadora.

Para se ter uma ideia das instituições que atuam no Estado do Pará, no âmbito federal, são cinco órgãos que têm responsabilidade institucional de realizar a regularização fundiária: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) – criação de assentamentos e o reconhecimento dos territórios quilombolas; Programa Terra Legal/Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – regularização fundiária de ocupantes de terra pública federal; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) – criação de unidade de conservação; Secretaria do Patrimônio da União (SPU) – cadastrar as glebas de terras e regularizar os ocupantes da várzea, terreno de marinha e ilhas federais; Serviço Florestal Nacional (SFN) – criação das florestas públicas para exploração florestal e Fundação Nacional do Índio (FUNAI) – reconhecimento dos territórios indígenas.

No âmbito estadual temos: Instituto de Terras do Pará (ITERPA) e o Instituto de Desenvolvimento Florestal do Pará (IDEFLOR). O primeiro responsável pela

¹⁷ Informação que consta na Dissertação de Mestrado de Wânia Silva Grangeiro, “O avanço da atividade agropecuária e o desafio para a sustentabilidade no Município de São Felix do Xingu-Pará”, defendida em 03 de abril de 2013, no Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Pará, pp 166-168.

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

regularização fundiária de pequeno, médio e grande ocupante de terra pública estadual, criação de assentamento e reconhecimento do território quilombola; e o segundo a criação das unidades de conservação estadual e das áreas de exploração florestal.

Além dos órgãos estaduais e federais, os municípios também têm competência para regularizar as áreas urbanas e periurbanas, o que pode ser mais um elemento complicador se não houver clareza das competências e uma atuação conjunta.

A sobreposição de competências comuns acaba estimulando a disputa pelo mesmo espaço e incentivando o corporativismo no momento em que há necessidade de conciliar uma solução conjunta. Em comum a morosidade e a falta de pessoal para responder satisfatoriamente a demanda existente. Não há ação coordenada para realizar as tarefas em conjunto na mesma região. Quando existe colaboração é pontual e por um tempo determinado.

Na eventual falta de sintonia entre os governos estadual e o federal corre-se o risco de acontecer a sobreposição de competências e duplicidade de titulações.

O trabalho conjunto entre os órgãos fundiários estaduais e os federais é de fundamental importância em todas as regiões do Brasil, mas é sobretudo na Amazônia, onde os governos militares federalizaram uma parcela significativa das terras devolutas e hoje nem sempre é fácil estabelecer a exata localização das diferentes jurisdições.

De maneira geral, podemos afirmar que o tratamento dispensado pelo Poder Público para a regularização fundiária ainda é inicial, muito tímida. Reconhece, que o projeto federal de regularização das terras públicas na Amazônia Legal tem se direcionado para ocupação familiar, a maioria das posses tituladas tem sido para a pequena e média propriedade. Entretanto, para a consolidação de um modelo democrático e participativo de distribuição da terra, apenas o trabalho de um órgão não será suficiente, por isso para êxito das políticas públicas é importante a atuação conjunta e interligada dos órgãos fundiários, sejam eles estaduais ou federais e não uma atuação isolada como vem ocorrendo.

O Estado deve ser proativo e coordenar o processo do ordenamento territorial para que suas políticas públicas sejam eficazes, pois a falta de uma política de destinação das áreas públicas disponíveis pode promover – e é o que, na maioria das vezes, ocorre, caso haja a falta dessa política – um ordenamento caótico das áreas territoriais por meio da grilagem e da violência. Essa forma espontânea de ordenamento é nociva aos direitos humanos e ao meio ambiente. Para tanto, é necessário estabelecer uma política de

ordenamento territorial que inclua: regularização fundiária, o cadastro ambiental rural, o licenciamento ambiental das propriedades rurais, cumprimento da função social da propriedade, cadastro unificado e confiável, controle, fiscalização e instrumentos econômicos capazes de estimular a gestão sustentável dos recursos naturais, de maneira especial, a floresta e a água.

4. Regularização Fundiária por Município, a Varredura Fundiária Territorial

Uma metodologia que já foi testada e demonstrou que pode ser eficiente no combate a grilagem de terra, a violência rural e ao desmatamento é a regularização fundiária focada a sua atuação em município ou região, numa parceria com instituições públicas em nível federal, estadual e municipal, assim como a sociedade civil.

Em termos gerais a regularização fundiária é a expedição de um documento ou título que garante ao seu detentor o exercício do direito de uso ou de propriedade. No nosso entendimento esse processo deve estar sempre amparado na consolidação de dois elementos centrais: o respeito das diferentes utilizações da terra e dos recursos naturais e proteção ambiental.

A ação conjugada dos órgãos estaduais e federais oferece um efeito progressivo na concretização da regularização fundiária por município – ou em uma região pré-determinada, por encadear ações entre os órgãos e resultar em múltiplos benefícios às famílias: titulação, registro no cadastro ambiental rural, licenciamento das atividades agrárias e a regularização da produção agrícola do imóvel rural.

A somatória de interesse entre os diversos organismos no trabalho executado pelo órgão fundiário nos municípios possibilita uma atuação abrangente e eficaz, contribuindo com os investimentos pretendidos. Com equipe de técnicos capacitados e a infraestrutura tecnológica necessária é possível, além de outras ações, mapear através do sistema GPS todas as características físicas dos imóveis, feito a partir do georreferenciamento, que consiste na descrição do imóvel rural, limites, características e confrontações, através de memorial descritivo e ainda no levantamento das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais.

Pode-se dizer a Varredura Fundiária atingiu suas metas quando identificou todas as ocupações existentes no município, regularizou o pequeno e médio imóvel rural, localizou as áreas públicas estaduais e federais, levantou as vicinais existentes, definiu a área patrimonial urbana, titulou as comunidades quilombolas existentes, criou os

assentamentos ou unidades de conservação e definiu a dominialidade das terras públicas estaduais e federais.

Para alcançar o êxito desejado é fundamental assegurar a implementação de outras ações complementares a regularização fundiária. Na realidade são três ações complementares, mas indispensáveis e fundamentais para dar maior segurança jurídica e controle do espaço público e privado, propiciando o desenvolvimento realmente sustentável, que são: a) a digitalização do acervo dos órgãos fundiários estaduais e federal; b) a criação de um banco de dados dos estados amazônicos advinda do acervo fundiário; c) a modernização do processo de acesso as informações de registro de imóveis rurais;¹⁸ d) a implementação do cadastro ambiental rural (CAR); e) o reconhecimento do direito a terra de indígenas, quilombolas e populações tradicionais e a regularização fundiária da ocupação familiar.

5. Conclusão

O trabalho de estruturação do processo fundiário na Amazônia brasileira talvez não seja uma tarefa para ser finalizada em um governo, mas é preciso superar as políticas que buscam resultados imediatos, para se tornar uma política de Estado. Também não é uma ação exclusiva do Poder Público, a sociedade deve ser envolvida e é ela que possibilitará que o trabalho seja mais rápido ou demorado. Portanto, a Varredura Fundiária Territorial é uma política pública, fundamentada nos princípios dos direitos humanos e da proteção ambiental, que deve ser transparente e assegurar aos diferentes segmentos da sociedade o seu direito de propriedade, priorizando o apossamento dos povos indígenas, populações tradicionais e familiar.

Por outro lado, deve-se reconhecer, pela experiência histórica, que não é a criação de assentamento ou a regularização fundiária que irão conseguir diminuir a concentração de terra no Brasil. O nó górdio é o atual paradoxo da Constituição Federal, que ao estabelecer critérios de destinação das terras públicas para a agricultura familiar e a

¹⁸ Para melhorar as informações sobre os títulos de terras que estão registrados nos cartórios, será necessário modernizar o processo de acesso as informações, para aumentar a confiabilidade dos processos de registros de imóveis e garantir que consultas às informações possam ser obtidas de maneira rápida e a distância pelas entidades ligadas às questões de terra da Unidade Federativa, como também pelo setor privado. Com o banco de dados dos cartórios e dos órgãos fundiários trocando informações, os problemas de títulos falsos, insegurança do registro, falta de dados sobre os imóveis rurais registrados, se a gleba de terra é de jurisdição estadual ou federal estarão superados.

Além disso, será preciso capacitar os cartorários e o Poder Público sobre a mudança ocorrida nos últimos anos da legislação de registro de imóveis, como também os tribunais estaduais devem elaborar diretrizes sobre o procedimento de registro de imóveis para orientar as ações dos cartórios.

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

proteção ambiental, não criou nenhum obstáculo a concentração da terra.¹⁹ O principal comando constitucional que apresenta algum embaraço ao grande latifúndio é a obrigação de cumprir a função social da terra.²⁰

Contudo, isso não é suficiente para impedir a formação da grande propriedade no Brasil, se faz necessário a constitucionalização do limite à propriedade, estabelecendo uma restrição ao tamanho da área e a quantidade de imóveis rurais que uma pessoa física ou jurídica pode adquirir no Brasil.

No momento que se chega ao consenso sobre a escassez do solo e o aumento do interesse pela terra a fim de especulação ou para elevar a produção dos commodities agrícolas, deve-se estabelecer políticas que possibilitem que mais pessoas tenham o direito de adquirir a propriedade rural a fim de produzir. Não podemos deixar que se chegue a ponto de se constituir o oligopólio rural. Já basta a experiência histórica e nefasta das oligarquias rurais estaduais, não precisamos passar pela experiência da constituição de uma elite oligárquica e oligopolista da terra e dos recursos naturais.

Dentro do contexto de se buscar uma nova estratégia para combater a grilagem da terra e o controle e gerenciamento da estrutura fundiária do país, deve-se partir do princípio que atualmente a terra não é somente fonte de alimentos, mas é um recurso natural importante para manutenção da biodiversidade, da diversidade social, da produção do biodiesel e outras matérias-primas para a indústria. O Brasil é um dos poucos países do mundo que ainda possui terra para expandir a atividade agrária, e a Amazônia não pode pagar pelo uso perdulário e irresponsável do solo e da água. Portanto, a tendência é aumentar a disputa por esse recurso cada vez mais escasso e valorizado, que é a terra.

Referências Bibliográficas

BENATTI, José Heder. Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural. Belém: NAEA/UFPA, Tese de doutorado, 2003.

¹⁹ O artigo 188 da Constituição Federal determina que “A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. O § 5º do artigo 225 preconiza que “São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.”

²⁰ A função social da propriedade está presente nos artigos 5º, XXIII; 170, III e 186 da Constituição Federal.

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

_____. Estado e Sociedade no BR 163: desmatamento, conflitos e processos de ordenamento territorial. In: Sociedade, Territórios e Conflitos: Br 163 em questão. Belém: NAEA, 2008, pp. 13-83.

_____. Regularização fundiária na Amazônia no contexto das mudanças climáticas. In: A economia do verde no contexto do desenvolvimento sustentável: a governança dos atores públicos e privados / Carina Costa de Oliveira, Rômulo Silveira da Rocha Sampaio (organizadores). – Rio de Janeiro: FGV, Direito Rio, 2011, pp. 119-212.

BENATTI, José Heder; ROCHA, Ana Luisa Santos; SANTOS, Cleilane Silva dos. Regularização Fundiária, Desmatamento e Conflitos no Campo no Estado do Pará: Análise dos anos 2009-2012. In: Licenciamento, Ética e Sustentabilidade/ Antonio Hermam Benjamin, Carlos Teodoro J.H. Irigaray, Eladio Lecey e Silvia Cappelli (organizadores). V. 2. Anais do 18º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 2013, p. 30-42.

BENATTI, José Heder; ROCHA, Ana Luisa Santos; PACHECO, Jéssica dos Santos. Populações Tradicionais e o Reconhecimento de seus Territórios: uma luta sem fim. 7º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS). Brasília, 17 a 20 de maio de 2015, no prelo.

BRASIL. Relatório de Desempenho 2009-2014. Planos de Metas 2015-2017. Programa Terra Legal da Amazônia. Brasília: Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2014.

CPT NACIONAL. Conflitos no Campo – Brasil 2013. In: CANUTO, Antonio; LUZ, Cássia Regina da Silva e LAZZARINI, Flávio (coords.). Goiânia: CPT Nacional – Brasil, 2013.

GRANGEIRO, Wânia Silva. O avanço da atividade agropecuária e o desafio para a sustentabilidade no Município de São Felix do Xingu-Pará. Belém: Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Pará, Dissertação Mestrado, 2013.

REYDON, Bastiaan Philip; FERNANDES, Vitor Bukvar; BUENO, Ana Paula; BENATTI, Jose; SIMIQUELI, Roberto; TRECCANI, Jeronimo. Brazilian public land destination: a case study of the Terra Legal federal initiative and the province of Mato Grosso's Land Institute. 2015 World Bank Conference on Land And Poverty”The World Bank - Washington DC, March 23-27, 2015.

www.conftool.com/landandpoverty2015/index.php?page=browseSessions&presentation=s=show&mode=list&search=Brazilian+public+land+destination

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. Manual de Direito Agrário Constitucional: lições de Direito Agroambiental. 2ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

RODRIGUEZ, J. R.; TRECCANI, G. D.; BENATTI, J. H.; OLIVEIRA, A. U. Registros Públicos e Recuperação de Terras Públicas. Brasília: MJ/SAL – Série Pensando o Direito, No 48, 2012.

SCHÖNENBERG, Regine; HARTBERGER, Korbinian, SCHUMANN, Charlotte; BENATTI, José Heder; FISCHER, Luly da Cunha. What Comes after Deforestation Control? Learning from three attempts of land-use planning in Southern Amazonia. GAIA - Ecological Perspectives For Science And Society. 24/2 (2015): 119–127. B 54649 | ISSN 0940-5550. Online: www.ingentaconnect.com/content/oekom/gaia.

VERÍSSIMO, Alberto et al. Áreas Protegidas na Amazônia brasileira: avanços e desafios / [organizadores Adalberto Veríssimo... [et al.]]. Belém: Imazon; São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011.

AS RESERVAS EXTRATIVISTAS COMO POLÍTICA AMBIENTAL E DE REGULAÇÃO DA TERRA NO ESTADO DO ACRE

Francisco Carlos da S. Cavalcanti

1. Introdução

Este artigo discute algumas das principais questões a respeito das Reservas Extrativistas (RESEX) e sua relação com o meio ambiente, sobretudo questões relacionadas às formas e uso da terra. A principal refere-se ao papel da RESEX no desenvolvimento regional e a importância da definição dessas áreas de domínio público como concessões de uso para as populações tradicionais, cuja subsistência é baseada no extrativismo, pequena produção e criação de animais de pequeno porte. As diferentes e antagônicas visões a este respeito expressam, de uma maneira geral, os diversos e difusos interesses em jogo na questão ambiental, mas, sobretudo, na questão referente ao uso e posse da terra.

A proposta RESEX nasce da luta dos seringueiros, inicialmente como resposta política à situação de exclusão dos quais eram vítimas para, logo depois, incorporar a dimensão ecológica. Isto evidencia claramente uma primeira dimensão dessa proposta, qual seja a de mostrar o caráter da luta popular dos seringueiros organizados em torno do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) e, como estes organizados, são capazes de articular e promover uma política visando assegurar seus direitos sobre a terra e proteger a floresta amazônica.

Este movimento se contrapõem frontalmente as políticas desenvolvimentistas articuladas naquele momento pelo governo brasileiro. Por mais paradoxal que possa parecer, na década de 1970, ao mesmo tempo em que se ampliava progressivamente uma consciência ecológica global definia-se, no âmbito das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional, um particular processo de ocupação da Amazônia, cujo núcleo impactava frontalmente com as ideias de desenvolvimento baseadas nos princípios da sustentabilidade.

Enfatiza-se ainda, o quanto este processo, dentro do ponto de vista mais global na formulação de políticas, principalmente da terra, em grande medida irá contribuir para a complexidade atual da questão da terra do Acre, bem como define a atividade produtiva

da pecuária como responsável pelo quadro atual de alta concentração de renda e terra na região acreana. 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 local.

Neste contexto, ganha sentido a definição de vários olhares a respeito do papel das Resex. A visão predominante, no âmbito da primeira questão, é a que considera as RESEX como um modelo de desenvolvimento sustentável, entendido amplamente como uma economia da pequena produção capaz de gerar renda, corrigir desigualdades sociais e manter o ecossistema florestal. Pressupõe a proteção da Amazônia a partir de uma ocupação peculiar em que respeitados os direitos das populações tradicionais estas seriam responsáveis pela proteção da floresta. A visão antagônica, parte do princípio que o extrativismo vegetal é por si só incapaz de gerar os resultados econômicos necessários à ruptura do atual padrão de desenvolvimento, o que em última instância, resulta por reproduzir as condições de pobreza e miséria atuais.

Parte-se do pressuposto que o entendimento do papel da RESEX no desenvolvimento regional implica apreender sua forma de inserção no contexto da problemática ambiental. Portanto, definir as determinações mais gerais entre a economia e o meio ambiente de forma que se possa apreender as especificidades da reserva do ponto de vista conceitual, ou seja, ver as reservas como parte das discussões ambientais e parte da discussão fundiária.

Por mais paradoxal que possa parecer, na década de 1970, ao mesmo tempo em que se ampliava progressivamente uma consciência ecológica global definia-se, no âmbito das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional, um particular processo de ocupação da Amazônia, cujo núcleo impactava frontalmente com as ideias de desenvolvimento baseadas nos princípios da sustentabilidade.

Vários estudos assinalam a importância da terra como elemento fundamental para o acesso a vantagens econômicas, principalmente, incentivos fiscais e créditos agrícolas subsidiados (HECHT et al,1988), (ROMEIRO e REYDON, 2000). O resultado desse processo - perspectiva de desenvolvimento apoiada na grande empresa agropecuária -, além de agravar a situação social de parcela considerável da população amazônica, foi o desencadeamento de um forte processo de degradação ambiental (CAVALCANTI, 2002).

Reydon e Hebers (1989) estabelecem uma relação direta entre a elevação dos danos ambientais e os movimentos do preço da terra com a implantação dos grandes projetos agropecuários na região amazônica. Estes projetos estimulados pelo governo federal, através

dos incentivos fiscais, ampliam o processo de especulação com a terra e, sobretudo, acirram os conflitos pela posse da terra.

Foi assim, de forma contraditória, que se estruturou a questão ambiental na Amazônia, isto é, como resultado direto da tentativa de implantação de um modelo de desenvolvimento baseado na grande empresa agropecuária, cuja lógica era a transformação da floresta em pasto, tudo isto apoiado pelo conjunto de políticas definidas pela “Operação Amazônia”¹, cuja base eram os incentivos fiscais da SUDAM. A década seguinte, em decorrência, representou um marco para a Amazônia, pois consolidou um modelo de desenvolvimento cujo padrão se baseou no uso intensivo e predatório dos recursos naturais, expressando de forma direta uma ameaça às populações locais e à floresta tropical.

Esta nova forma de apropriação da natureza se, por um lado, resultou em forte processo de degradação ambiental, por outro lado, gerou um forte movimento de resistência a este modelo representado pela luta das populações locais pela posse da terra o que resultou, por seu turno e a nível mundial, numa forte e crescente consciência crítica a respeito dos problemas ambientais na Amazônia. Em âmbito estadual, pode-se afirmar, foi responsável pelo nascimento das Resex, como resposta a indefinição da propriedade da terra e consolidou um novo paradigma de Governança Fundiária.

Dentre as diversas iniciativas que comprovam essa assertiva, pode-se destacar a mudança de postura do Banco Mundial, com relação à questão ambiental na Amazônia. A partir de então, o Banco passou a incorporar os conceitos de crescimento econômico com metas de proteção ambiental. O resultado em termos práticos se expressou na exigência de estudos de impacto ambiental para obras financiadas com recursos oriundos do Banco (BANCO MUNDIAL, 1992).

2. A Luta Seringueira, a RESEX e a Questão Ambiental

¹ Nome dado a um conjunto de leis e mudanças institucionais visando implementar uma política de cunho desenvolvimentista para a região amazônica, considerada como um imenso vazio demográfico que precisava ser integrada à unidade nacional (MI/SUDAM, 1968).

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

Grupo de Governança de Terras – Núcleo de Economia Agrícola e Ambiental – Instituto de Economia –

Universidade Estadual de Campinas

As Resex, portanto, devem ser entendidas como algo resultante da luta política dos seringueiros ao quadro de insegurança gerado pela venda indiscriminada das terras acreanas e expulsão destes da terra. Foi a partir 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. Estas foram, portanto, uma decorrência deste movimento de resistência que visava a geração de valor sem degradação do

meio ambiente, transformadas em política pública pelo governo federal. Neste sentido, pode-se afirmar, como já referido anteriormente, que as RESEX são um resultado direto da luta pela posse da terra (NOVAES, 1991) .

A proposta RESEX nasce da luta dos seringueiros, inicialmente como resposta política à situação de exclusão dos quais eram vítimas para, logo depois, incorporar a dimensão ambiental. A rigor, a preocupação ecológica sempre esteve presente na economia da borracha em virtude, principalmente, do próprio processo de trabalho e da relação do extrativista com a natureza. Por outro lado, como decorrência natural do processo da luta política, os seringueiros organizados em torno do Conselho Nacional dos Seringueiros perceberam que, não seria suficiente garantir a posse da terra. Era preciso construir um novo sistema de produção, preservando sua cultura e seu modo de vida, então ameaçados.

A organização em torno dos sindicatos rurais representava algo novo, mas eficaz na consecução dos seus objetivos. A trajetória natural, portanto, era construir algo mais amplo e sólido para possibilitar melhores condições de vida, e ao mesmo tempo pudesse se constituir em alternativa ao modelo baseado na pecuária, que requeria o desmatamento como premissa básica para a constituição de pastos.

Além do forte conteúdo ambientalista das RESEX, a grande novidade dessa proposta é, como afirmado anteriormente, que a mesma emergiu como resultado direto da luta política dos seringueiros acreanos. Por mais de um século essa população pobre, não indígena, viveu da exploração dos produtos da floresta causando pouco ou quase nenhum dano ao ecossistema florestal. Diante do surgimento de um processo de venda de terras do Acre para investimentos na pecuária e especulação fundiária, a terra desmatada passou a ter maior importância determinando o enraizamento da prática do desflorestamento.

Os seringueiros, de forma organizada, elaboram uma proposta inovadora e alternativa, tendo como elementos nucleares a preservação e a valorização dos produtos da floresta visando, sobretudo, a melhoria de vida do conjunto das populações tradicionais. Isto, em grande medida, é responsável pelo amplo apoio que esta proposta vem recebendo, desde o trabalho político desenvolvido na década de 1980 por Chico Mendes, de cientistas e organizações ambientalistas de todo o mundo.

A inspiração dessa proposta nas reservas indígenas, partiu do líder seringueiro Chico Mendes e foi incorporado pelo conjunto dos extrativistas por ocasião do primeiro encontro realizado em Brasília (CNS, 1993). Este encontro marca, portanto, não só a criação do CNS, mas também a das RESEX, haja vista sua aprovação em plenária. A determinação maior neste momento era, sem dúvida, a luta pela posse da terra. Os seringueiros queriam usufruir o

extrativismo garantindo a posse da terra e como mantenedores do seu próprio meio de produção e não queriam mais “participar como mão de obra barata ou semiescrava” (CNS, 1993, p. 1), conforme a visão que eles possuíam de sua inserção no processo produtivo dos seringais tradicionais.

Por volta do início da década de noventa, o CNS já tinha uma proposta das RESEX mais ampla e mais bem elaborada. Apesar de enfatizar que ao apresentar a proposta estavam conscientes de que “não há apenas uma única e definitiva solução para o desenvolvimento sustentável na Amazônia” (CNS, 1993, p. 14), 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 INCRA e, por fim, com a incorporação clara e definitiva da dimensão ecológica.

Dessa forma 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.

Nesta mesma linha de raciocínio, Rêgo elabora o conceito de “neoextrativismo” que, segundo o autor, é uma proposta na perspectiva da organização da produção familiar, todavia perpassando 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 (RÊGO, 1999). O fundamental no trabalho referido, em que pese o nível ainda embrionário da referida proposta, é que a mesma não só pretende se constituir em uma forma ampla de organização da produção baseada nos princípios da sustentabilidade, mas redefine o conceito de extrativismo considerando-o algo

mais amplo do que a simples coleta de recursos naturais como ocorre nos casos do extrativismo mineral.

Resta assinalar que, o conceito de neoextrativismo, na medida em que contempla uma nova ideia de estruturação da produção baseados nos princípios da sustentabilidade, mostra-se adequado a discussão da viabilidade das reservas, principalmente em razão da ruptura aos moldes produtivos da organização social e produtiva dos velhos seringais.

Os elementos fundamentais, como bem assinala Anderson (1994), seriam os direitos dessas populações a terra e, ao mesmo tempo, a promoção da conservação dos recursos naturais. Estes elementos estão presentes na definição de RESEX elaborada por Allegretti que chama a atenção para o papel do Estado como responsável pela proteção dos espaços territoriais definidos como RESEX e, por outro lado, assinala que a concessão real de uso deve ser regulada através de contrato aprovado pelo IBAMA (ALLEGRETTI, 1994) Concordando com os termos gerais desses autores, Menezes (1994) ressalta a dimensão alternativa que as RESEX assumiram ao se contrapor aos desmatamentos na Amazônia.

A visão geral que se tinha das reservas, contudo, será drasticamente alterada após a morte de Chico Mendes, em 1988. Para Anderson, a partir deste fato, “as reservas passaram a ser consideradas como novo paradigma de desenvolvimento para a região amazônica, recebendo apoio de uma ampla frente de organizações não governamentais, universidades e instituições de pesquisa, e agências de desenvolvimento dentro e fora do país” (ANDERSON, 1994, P. 227). Isto de certa forma explica a forma entusiástica e pouca crítica, pelo menos no início, com que as reservas foram tratadas.

Há, no entanto, outro aspecto a ser considerado. Ao analisar de forma ampla a consolidação da proposta RESEX, chama atenção a forma recorrente como a maioria dos autores trata a questão. Em geral, consideram a RESEX uma proposta de desenvolvimento sustentável da Amazônia.

Esta ideia, tal como referida, está presente na maioria dos documentos do CNS. No Relatório Socioeconômico de 1992, afirma-se que a RESEX deve ser não só uma obrigação das populações tradicionais, mas também, obrigação do governo, por se tratar de um modelo de desenvolvimento voltado para a realidade amazônica (CNS,1992, p. v). Considera ainda, este documento que, o extrativismo é a única forma de utilização da floresta e de proteção do meio ambiente (CNS, 1993 a:1). Nesta mesma linha de raciocínio Allegretti afirma que: “A grande peculiaridade desta proposta é a reconciliação entre desenvolvimento, conservação do meio ambiente e equidade social” (ALLEGRETTI, 1994, p. 19). Esta ideia, na verdade, reafirma a percepção das RESEX como modelo de desenvolvimento sustentável, o que de

resto, constitui a percepção de muitos respeitáveis autores. Sobre esta questão pode-se afirmar que ela, de certa forma, mostra a maneira como a RESEX foi percebida naquele contexto. O caráter progressista e inovador da proposta contribuíram em muito para o seu alto grau de aceitação e, por outro lado, afetou o senso crítico empanado pela euforia da consolidação da mesma.

Um ponto recorrente na literatura, como sugestão visando à consolidação das reservas, é que estas, desde sua origem, previam a diversificação da produção, o que tem sua lógica por considerar como um dos princípios a melhoria de vida das populações locais. Isto, por seu turno, abre um leque de possibilidades para a elaboração de estudos visando a consolidação das RESEX. De qualquer forma, cabe assinalar que ainda em 1993, o CNS já alertava para a importância dessa questão. Diz o documento que “a superação

econômica do extrativismo tradicional é uma outra dimensão presente hoje nas Reservas Extrativistas enquanto noção e enquanto prática”, concluindo que é necessário a elaboração de alternativas que permitam a diversificação dos produtos-base da economia extrativista, sugerindo a efetivação de pesquisa e levantamentos de produtos extrativos com potencial econômico (CNS, 1993).

A diversificação da produção vista como caminho para uma ampliação das fontes de renda é ressaltado por outros autores. As Reservas Extrativistas, segundo Anderson, “foram criadas para garantir os direitos de populações que dependam da extração de produtos florestais não madeireiros. Isso não significa, entretanto, que essas populações devem depender exclusivamente desta atividade para sempre” (ANDERSON, 1994, p. 235). Ao discutir essa questão, Mauro Almeida, que concorda em linhas gerais com o exposto, vai mais além ao propor a modernização do processo produtivo, notadamente na parte referente ao processamento e comercialização dos produtos já conhecidos (ALMEIDA, 1994, p. 265).

O que este autor propõe é a elevação da produtividade no elo da cadeia de produção, que se mostra mais simples de se efetivar, e pode ser conseguido com cursos e a criação de cooperativas, de forma a elevar a renda dos extrativistas. Em sentido mais amplo, Almeida indica que essa sugestão deve ser ampliada e replicada para outros sistemas de produção, o que certamente contribuiria para elevar a renda das populações envolvidas e, por outro lado, para diminuir a pressão das atividades para o desmatamento.

No outro extremo da discussão, e em contraposição a estas ideias, argumentam alguns que as reservas baseadas no extrativismo vegetal representam uma proposta de preservação da miséria. As RESEX, assim, seriam incapazes de incorporar progresso técnico; de uma inadaptabilidade natural a um sistema de alta escala de produção ou, ainda, de impossibilidade de gerar uma rentabilidade média compatível com os padrões estabelecidos na região.

O autor mais representativo dessa forma de pensar é sem dúvida Homma (1989) cujo argumento, com muita ênfase, é que a instabilidade na atividade extrativista vegetal não permite considerá-la um modelo de desenvolvimento viável para a Amazônia.

Em diversos estudos Homma (1993) propõe um modelo econômico que busca apreender o extrativismo vegetal como um ciclo econômico, sujeito a fortes fatores de instabilidades. Neste modelo distingue dois tipos de extrativismo; o de coleta, em que a árvore geradora do produto mantém-se em pé, enquanto no outro tipo de extração, o de

aniquilamento, há a destruição da planta-matriz objeto de interesse econômico. As coletas de castanha e do látex são exemplos claros do primeiro caso, enquanto a extração de madeira e a do palmito constituem exemplos de extração por aniquilamento².

Um dos fatores de instabilidade apontado no modelo de Homma é a entrada no mercado de produtos concorrentes, como é o caso dos produtos sintéticos (HOMMA, 1989). A rigidez da oferta e a redução das fontes de recursos resultam em elevação dos preços dos produtos o que, por sua vez, implica em descobertas de novos produtos, resultado direto das inovações tecnológicas, que descobrem e desenvolvem produtos mais baratos, como é o caso da borracha sintética. Pode ainda ocorrer a substituição por outras espécies, ou ainda o desenvolvimento de processos mais modernos, como é o caso dos seringais de cultivo em São Paulo.

Neste modelo, Homma assinala também que o aumento artificial através de subsídios, como ocorre atualmente, apenas retarda a exaustão dos produtos coletados. Por outro lado, ressalta ainda que, na atual conjuntura, a permanência do setor ainda é explicada pelos baixos custos de produção do extrativismo tradicional vis a vis a produção racional, exceção feita às plantações de São Paulo.

Após a definição de um quadro representativo das diversas visões e argumentos a respeito das RESEX elaborados pelos diversos atores referentes ao papel das RESEX no âmbito da discussão ambiental, importa discutir os limites e viabilidades dessas diversas propostas.

Uma análise das proposições de Homma, pelo menos daquelas que dizem respeito mais diretamente à existência das RESEX, permite apontar de imediato pelo menos duas considerações de caráter geral. A primeira delas é que parte de uma análise pontual do extrativismo para tirar ilações para as RESEX, como se ambos – extrativismo e RESEX - fossem a mesma coisa.

² O processo de extração do látex da árvore denominada *Castilloa*, era um típico processo de aniquilamento conforme denominação de Homma. Cunha descreve o processo da seguinte maneira: "assim o estrator derruba de uma vez para aproveitá-la toda. Atora-a, depois, de metro em metro, desde as sapopembas aos últimos galhos do madeiro derrubado, rasas cavidades retangulares correspondentes às secções dos toros delas retira, ao fim de uma semana, as planchas valiosas..." (Cunha, 1986, p. 66 apud HOMMA, 1993).

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

Na verdade, ao observar o conjunto de críticas ao extrativismo³, tais como considerá-lo como uma atividade decadente; o uso de grandes extensões de área para uma parcela pequena de moradores; o subsídio do governo para tornar atraente a extração da borracha; a dificuldade de introduzir tecnologias para o processo de produção; o fato de privilegiar um pequeno grupo social; o questionamento da viabilidade econômica das RESEX e, por fim, o fato de as RESEX não conservarem efetivamente os recursos ameaçados apontam exemplarmente para a confusão referida anteriormente.

É necessário, porém, não confundir o extrativismo vegetal com a proposta das RESEX. Como observou Allegretti (1994, p. 42), “se em vez de terem sido denominadas de ‘extrativistas’, as reservas tivessem recebido o título de ‘reservas de desenvolvimento sustentado’ ou ‘reservas de ecodesenvolvimento’, certamente grande parte dessa polêmica não existiria” e com isso chama a atenção para o fato de que parcela considerável das críticas as RESEX na verdade referem – se à atividade do extrativismo vegetal.

Em segundo lugar, o modelo de Homma, por se fundamentar nos preceitos neoclássicos, reflete uma realidade que pode ter um certo grau de realismo circunscrito à lógica do mercado. Todavia, desconsidera que a floresta tem, além do valor de uso direto, um valor de existência que é decorrente da atribuição de valor por pessoas aos ecossistemas ameaçados ou em fase de extinção, em virtude da satisfação que estes recursos causam por existirem e estarem sendo preservados⁴, e que, certamente, parte da humanidade está disposta a pagar.

Por outro lado, o mercado não dispõe de meios formais para internalizar aos custos privados da atividade econômica, os custos ambientais em que ocorre indefinição dos direitos de propriedade dos bens ambientais. A existência das Resex, neste sentido, contribui de forma decisiva para acabar com este dilema, sobretudo, em decorrência da definição da regulação ambiental. O argumento de Hardin (1989), no artigo sobre a tragédia dos comuns, os regimes comunais implicam formas de gestão cujos resultados

³ Este conjunto de críticas foi resultado de um levantamento efetuado por Allegretti, no qual a autora discute a fragilidade dos argumentos contidos em cada uma destas críticas (Allegretti, 1994).

⁴ Pearce assinala que existem quatro fatores para a determinação do valor econômico da floresta tropical: Valor de uso direto – valor que é calculado diretamente no mercado: Ex. valor da exploração da madeira, valor da caça e pesca etc. Valor de uso indireto - valor da proteção de barragens, ciclagem de nutrientes, regularização do clima e outros. Valor de opção - valor da disponibilidade do recurso para uso direto ou indireto no futuro. Valor de Existência - é o valor dissociado do uso efetivo ou virtual. É caso dos valores atribuído por pessoas aos ecossistemas em extinção ou ameaçados por estarem sendo preservados (Pearce, 1990, apud Marques e Comune, 1999).

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

são a destruição dos recursos naturais. Para que isto ocorra, o autor pressupõe a inexistência de formas institucionais de gestão dos interesses coletivos. A ausência de regulação e contratos sociais resulta em usos indiscriminados dos recursos naturais. Isto posto, e considerando o alto nível de organização comunitária das Resex, é razoável supor um espaço amplo de uso racional dos recursos e, também, possibilidades de criação de mercados e valoração dos bens e serviços ambientais. A ocorrência dessas possibilidades compromete os argumentos de Homma, que as RESEX são inviáveis.

Não se infira disto, que a totalidade das conclusões de Homma são inadequadas. Pelo contrário, muitas delas são válidas para o extrativismo vegetal e correspondem a um alerta para aqueles que as compreendem como uma política estratégica para se pensar o desenvolvimento regional a partir dos princípios da sustentabilidade.

A existência desse debate, além de gerar impasses, mostra a fecundidade e a preocupação crescente com um desenvolvimento adequado à região. Por outro lado, a leitura da ainda incipiente literatura a respeito das Reservas Extrativistas remete, de imediato, a uma série de indagações sobre sua importância e o seu papel no contexto do desenvolvimento regional amazônico, principalmente se levarmos em conta que o projeto é recente e encontra-se em vias de consolidação. Daí não ser desprezível a quantidade de equívocos conceituais, principalmente, uma certa tendência a ignorar a amplitude da proposta, descolando-a da questão ambiental. Como resultado, cria-se um campo de debate em que questões menos representativas ganham relevo, obscurecendo a questão vital, que é a definição conceitual das reservas e a possibilidade de viabilização das mesmas, num momento em que o desafio ambiental estrutura novo contexto desenvolvimentista.

Portanto, é necessário, antes de qualquer coisa, delimitar o espaço conceitual das reservas sem perder de vista o núcleo fundamental da questão, que é a noção de sustentabilidade e a forma de acesso e uso da terra.

Ao olhar atentamente a discussão acima é possível localizar alguns dos elementos que contribuem para obscurecer o debate. Em primeiro plano, a existência de uma ideia equivocada do conceito de desenvolvimento sustentável. Ao se considerar as RESEX como projeto de desenvolvimento sustentável da Amazônia, atribui-se à dimensão ecológica uma primazia no conceito, deixando de lado a viabilidade econômica, principalmente os aspectos concorrenciais das outras atividades. No outro extremo, os

críticos do extrativismo, pelo menos a maioria deles, não levam em conta o potencial preservacionista desta atividade.

Confunde-se uma atividade econômica como o extrativismo, com uma proposta ampla, que envolve política ambiental e política fundiária, entre outras dimensões⁵. O resultado imediato desse tipo de confusão, seja ela deliberada ou não, é a reposição do velho trade-off entre crescimento econômico e preservação.

Por outro lado, convém ressaltar que, considerar as RESEX o modelo de desenvolvimento sustentável para toda a Amazônia, como querem muitos, implica alguns problemas. O primeiro é ampliar a importância da viabilidade econômica da proposta, remetendo-a e reduzindo-a a esfera produtiva, como se no conceito de desenvolvimento sustentável a dimensão econômica tivesse a primazia em termos de importância. Isto não só se constitui num equívoco conceitual como representa um empobrecimento da questão, por contextualizá-la ao âmbito do mercado. Por outro lado, se as populações tradicionais da região, por mais de cem anos vivendo em condições de miséria absoluta, foram capazes de extrair da floresta sua subsistência sem causar danos significativos à natureza, isto não deve servir de modelo a ser replicado para toda a Amazônia, mas sinalizar para a sociedade em geral que esta tem uma dívida para com os povos da floresta.

Neste sentido, e, na medida em que partiu dos extrativistas a idéia deste modelo baseado em princípios de sustentabilidade, que implica melhoria de sua qualidade de vida, restaria à sociedade, por suposto, cancelar este projeto, até porque, nos termos propostos, sem um aporte substancial de recursos para a estruturação das RESEX e desenvolvimento de pesquisas para tornar competitivo os produtos da floresta, estar-se-ia, na verdade, condenando uma parcela substancial da população amazônica a viver em padrões de vida bem inferiores aos padrões médios urbanos da própria Amazônia⁶, ainda que melhorando suas condições reais de existência.

⁵ É necessário, de imediato, não tratar como equivalentes dois conceitos tão diferenciados e distintos como o extrativismo e as reservas. Esta confusão tem sua razão de ser, em parte, pela inserção ao nome das reservas do termo “extrativistas” o que pode induzir, os menos atentos a pensar que as reservas devam ter como única atividade o extrativismo.

⁶ Para o economista acreano, Mário Lima, a proposta da RESEX, baseada no extrativismo convencional impõe “Um trade off”, uma troca compensatória, em termos mundiais: a destruição do futuro de um grupo de homens em troca do futuro da humanidade. Sim, a perda de um grupo de homens submetidos a holocausto para que o resto da humanidade sobreviva” (Lima, 1992, p. 173).

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

O fato inegável é que o extrativismo, principalmente o da borracha, que é a melhor opção econômica do ponto de vista da preservação ambiental, apresenta enormes dificuldades econômicas, ao mesmo tempo em que outros produtos extrativos ainda estão por consolidar-se em termos de mercado. Por outro lado, não se pode deixar de considerar a pecuária que, por apresentar uma série de condições favoráveis à sua expansão, acaba por se constituir em trajetória natural para a pequena produção (CAVALCANTI, 1993). Em outros termos, se considerarmos apenas as forças de mercado, a tendência natural é a pecuarização da pequena produção e com isso o crescimento natural da pressão pelo desmatamento. Em suma, se for permitido às forças de mercado agirem livremente o desmate será inevitável. Visto desta maneira, qualquer formatação de um conjunto de política pública ou de implementação de projetos visando o desenvolvimento da Amazônia deve partir do pressuposto de que toda atividade econômica deve ter como condição prévia o não desmatamento, o que pressupõe, como decorrência, uma nova postura da sociedade e, fundamentalmente, a redefinição do papel de atuação do Estado.

Esta análise aponta para a necessidade de se elaborar uma política global, por suposto incluídos outros sistemas de produção e suas particularidades de forma que se possa elevar a renda do conjunto dessas populações ao mesmo tempo em que promove a conservação dos recursos naturais.

Após o exposto, é possível afirmar que é possível redimensionar a questão do desenvolvimento regional, a partir de um modelo que contemple a conservação ambiental em conjunto com a geração e agregação de valor aos produtos. Em outros termos, trata-se de “inventar” uma “economia da floresta”, sem perder de vista a questão mais ampla que se refere ao desenvolvimento da região não descurando da noção de que este desenvolvimento deve ser conservacionista e não excludente.

Para tanto, não é preciso pensar a RESEX como ponto de partida; basta considerá-la parte importante e indissociável do desenvolvimento sustentável da região. Em assim pensando, a preservação da floresta pode e deve ser uma responsabilidade compartilhada por outras atividades produtivas.⁷ Em outras palavras, ao invés de pensar na RESEX como o elemento responsável pelo desenvolvimento da região poder-se-ia atribuir um papel relevante e estratégico, mas articulado a outros sistemas de produção

⁷ O que se está sugerindo corresponde ao mesmo que Sawyer propõe com relação à pequena produção, ou seja, a constituição de um campesinato ecológico (Sawyer, 1995).

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

de forma que se teria uma política global e integrada para pensar o desenvolvimento regional.

Esta política, frente às diversidades da realidade acreana, certamente deveria se constituir num conjunto de iniciativas que garantisse e estabelecesse espaços para as atividades produtivas já existentes na região e a serem criadas, mas, sobretudo, redefinindo papéis historicamente consolidados, como o do próprio Estado, tendo sempre em vista os princípios da sustentabilidade. Uma vez estabelecido o princípio mais geral de política global e integrada, caberia então reconhecer o papel estratégico desempenhado pelas RESEX em decorrência de suas especificidades conservacionistas.

3. Conclusões

O crescimento da consciência ambiental aliado à crescente importância da regularização fundiária nas últimas décadas indica a necessidade de mudanças profundas, principalmente na redefinição das relações de propriedade homem-natureza.

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.

A manutenção e preservação dos bens ambientais exigem a participação efetiva das pessoas diretamente interessadas na sua preservação. Se isso é acompanhado por uma organização social eficaz, como o observado no Acre muito melhor porque ele é permitido, incluindo a criação de uma política ambiental que anteriormente não existia, 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.

Essa experiência também enfatiza que, um componente central na preservação da floresta é a definição e regularização de acesso à terra. Este instrumento foi decisivo na luta dos seringueiros para permitir a consolidação da experiência representada pelas Reservas Extrativistas. Estas, inicialmente criada no contexto da luta pela terra, em meados dos anos setenta na região acreana, desde cedo incorporaram a questão

ambiental, passando a representar uma alternativa ao processo de devastação pela qual passou a Amazônia no final da década de 1970.

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.

Este processo, dentro do ponto de vista mais global na formulação de políticas, principalmente da terra, em grande medida irá contribuir para a complexidade atual da questão da terra do Acre, bem como define a atividade produtiva da pecuária como responsável pelo quadro atual de alta concentração de renda e terra na região Acre. 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.

Neste cenário ganhou importância para a formulação de políticas públicas com o objetivo de reverter a concepção predominante de desenvolvimento nas últimas décadas. Por outro lado, a análise dos sistemas de produção, enfatiza a importância de se ter uma política global e integrada, que tenha em conta as características específicas desses sistemas e contribuirá para mitigar os impactos ambientais negativos desses processos produtivos.

Para o conjunto do sistema de extração trouxe a observação de alterações significativas. Uma delas seria a garantia da terra que, 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. A persistência de alguns problemas, como o fornecimento e suprimentos de alimentos e à comercialização de produtos. Por outro lado, este sistema de produção, 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. De mais a mais, o fato do extrativismo ainda hoje constituir-se predominantemente da atividade de extração da borracha evidencia 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. 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.

4. Referencias

ALLEGRETTI, Mary H. (1994) 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).

ALMEIDA, Mauro W. B. (1994). As Reservas Extrativistas e o Valor da Biodiversidade”. In: ARNT, Ricardo (ed.) (1994). O Destino da Floresta: reservas extrativistas e desenvolvimento sustentável na Amazônia. Curitiba: Relume –Dumará, 1994. (Instituto de estudos amazônicos e ambientais).

ANDERSON, Anthony B. (1994). Extrativismo Vegetal e Reservas Extrativistas. 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).

BANCO MUNDIAL (1992) Relatório sobre o desenvolvimento mundial – 1992: Desenvolvimento e Meio Ambiente. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1992.

CAVALCANTI, Francisco Carlos da S. (2002) A Política Ambiental na Amazônia: um estudo sobre as reservas extrativistas, São Paulo: Instituto de Economia /UNICAMP, 2002. Tese de doutorado.

CAVALCANTI, Francisco Carlos da S. (1983) O Processo de Ocupação Recente das terras do Acre, Pará: Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/NAEA-UFPa, 1983, Dissertação de Mestrado.

CONSELHO NACIONAL DOS SERINGUEIROS - CNS (1992). 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.

HECHT, Susana. B. et al. (1988). A Economia Pecuária na Amazônia Oriental. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 93-111, jan-abr 1988.

HOMMA, Alfredo k. Oyama (1989). Reservas extrativistas: uma opção de desenvolvimento viável para a Amazônia?. Pará Desenvolvimento, Belém, n. 25, 1989.

HOMMA, Alfredo K. Oyama (1993) Extrativismo vegetal na Amazônia: limites e oportunidades. Brasília: EMBRAPA-SPI, 1983.

LIMA, M. J. (1992). Reservas extrativistas - elementos para uma crítica. São Paulo em perspectiva, São Paulo, n. 6, p. 168-174, jan./jun. 1992.

MARQUES J. F. e COMUNE A. E. A teoria neoclássica e a valoração ambiental IN: Romeiro, A.; Reydon, B.; Leonardi, M.L. Economia do Meio Ambiente. 2 ed. Campinas: IE/UNICAMP-EMBRAPA, 1999

NOVAES, Regina Reyes (1991). Continuidades e rupturas no sindicalismo rural. In: BOITO, Armando et al. O Sindicalismo brasileiro nos anos 80. São Paulo: Paz e terra, 1991.

REGO, J.F. Amazônia: do extrativismo ao neoextrativismo. Ciência Hoje, Rio de Janeiro, v. 25. n. 147, p. 62-65, mar.1999.

REYDON, B. P., & Herbers, Raul G. (1989) Política governamental para a agropecuária na Amazônia e degradação do meio ambiente in: Reforma Agrária, Campinas: Boletim da ABRA, VOL.19, N° 1 pp .42 a 52, abril a Julho de 1989.

ROMEIRO, A. e REYDON, Bastiaan P. (2000) Desenvolvimento da Agricultura Familiar e Reabilitação de Terras Alteradas na Amazônia. In: LEITE, Sisnando et al (orgs) Reforma agrária e desenvolvimento sustentável, Brasília: MDA/NEAD, 2000.

SAWYER, Donald R.. (1995). Campesinato e ecologia na Amazônia. In: HOGAN, Daniel H.; VIEIRA, Paulo F. (orgs.). Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável. Campinas: Editora da UNICAMP, 1995.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL DE INTERESSE SOCIAL: ESTUDO DO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 368 DE 2013

Thiago Francisco Neves Gobbo

Resumo

Não obstante a evolução dos instrumentos de regularização fundiária urbana, notadamente aqueles introduzidos pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, os mecanismos de regularização fundiária rural, especialmente para os agricultores familiares, permanecem inalterados, dependendo, muitas vezes, de medidas judiciais morosas e custosas para a sua efetivação. Sabe-se que, destituído de registro imobiliário adequado, o imóvel irregular não gera segurança jurídica quanto a direitos, ou seja, é inapto a integrar o mercado formal, não pode ser dado em garantia de financiamentos, impossibilita uma sucessão hereditária segura e, ademais, não se sujeita ao regular recolhimento de tributos. Soma-se a isso o fato de, muitas vezes, o imóvel irregular também não dispor de cadastro imobiliário regular, o que prejudica a governança fundiária, decorrendo daí inúmeras dificuldades para o gestor público. Defende-se que há uma correlação lógica entre regularidade fundiária, função social da propriedade e desenvolvimento sustentável. Ainda que a função social do imóvel rural diga mais respeito ao fenômeno posse - regularidade da exploração -, será ela plenamente cumprida quando aquele for representado pelo registro imobiliário regular capaz de gerar segurança jurídica quanto às relações imobiliárias e um cadastro regular para possibilitar a efetiva fiscalização e gestão territorial pelo Poder Público. Nesse sentido, a regularidade fundiária rural destaca-se como instrumento de desenvolvimento socioeconômico para a eficiência na alocação de capital visando o aumento de produtividade e das capacidades de quem se propõe a produzir, sem, contudo, deixar de visualizar o desenvolvimento sustentável, ou seja, socialmente incluyente, ambientalmente sustentável e economicamente sustentado no tempo. Posto isso, estuda-se o Projeto de Lei do Senado nº 368/2013, que traz um conjunto de normas e medidas que estabelecem procedimentos e competências, oferecendo mecanismos mais dinâmicos à efetivação da regularização fundiária rural de interesse social, destinada especialmente aos agricultores familiares como um conjunto de medidas jurídicas, ambientais e sociais

com vistas a assegurar a função social da propriedade rural e a titulação, de modo a garantir a segurança jurídica, o desenvolvimento sustentável e a justiça social.

1. Introdução

A atual estrutura fundiária brasileira é fruto da consolidação de distintos processos de ocupação do território ocorridos ao longo da história, calcados, mormente, por interesses de pequenos grupos (elites agrárias, aristocracia rural, agentes econômicos privilegiados) e pelas necessidades de uma grande maioria (campesinato, agentes econômicos semilivres ou livres, e trabalhadores rurais semi-assalariados ou assalariados), heranças do predomínio do ruralismo (HOLANDA 2006, p.93) e da economia agrária de aspectos coloniais (FERNANDES 1973, p.143).

Como resultados desses processos são observados a concentração da propriedade - má distribuição da terra regularizada -, o alastramento das posses, o aumento de assentamentos precários, o êxodo rural, o empobrecimento de agricultores familiares, a exclusão socioespacial e a degradação ambiental.

A ineficiência e a insuficiência de políticas públicas, somadas à falta de efetividade de leis e à falta de sistemas que propiciem conhecimento integral sobre a ocupação do território, também contribuíram para o caos fundiário existente em grande parte das cidades e campos do país, cuja média de irregularidade pode chegar a dois terços em algumas localidades (FERRAZ 2007).

Há doze anos, o Plano Nacional de Reforma Agrária já informava que somente 50,86% da área total do território brasileiro estavam cadastrados, razão pela qual defendia que o *“estatuto jurídico em relação à posse da terra é também um sério obstáculo ao desenvolvimento de uma agricultura familiar capaz de obter sustentabilidade econômica e social”*. Isso porque, *“seja qual for a origem da fragilidade jurídica da posse, as consequências são comuns: o obstáculo ao acesso ao crédito e políticas de fomento e comercialização; instabilidade quanto ao seguimento pacífico da posse; ausência de indenização quando a área é objeto de desalojamento por obra ou afetação pública.”*

Segundo dados mais recentes do Sistema Nacional de Cadastro Rural, com base na apuração especial realizada em 2012, dos cerca de 5,5 milhões de imóveis rurais cadastrados no país (mais de 600 milhões de hectares), cerca de 1,6 milhão se

apresentam sob o regime de posse (mais de 125 milhões de hectares), sendo certo que desses mais de 1,4 milhão de imóveis estão abaixo de 100 hectares.

Disso se conclui que a maior parte da irregularidade fundiária do país está concentrada sobre a pequena propriedade rural, geralmente ocupada por pessoas carentes, fator que deveria ser determinante para a adoção de políticas públicas inclusivas.

Isso porque o mosaico de irregularidades fundiárias, afetando especialmente o pequeno proprietário rural, tornou-se gerador de desigualdades, conflitos e entraves ao desenvolvimento, razão pela qual, no atual Estado Democrático de Direito, também Social para alguns autores, são exigidas políticas públicas corretivas dessas mazelas e, de outra sorte, políticas públicas preventivas ou estratégicas de incentivo ao cumprimento da função social da propriedade e de desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, é feita a análise da relação entre regularização fundiária, função social da propriedade e desenvolvimento sustentável, traçando os elementos que justificam a intervenção pública para a regularização fundiária de interesse social. Depois, sob os elementos traçados, é feita a análise dos pontos mais relevantes ao Projeto de Lei do Senado nº368/2013, que dispõe sobre a regularização fundiária rural de interesse social, com vistas a beneficiar especialmente os agricultores familiares, marcados pela insegurança jurídica, conflitos fundiários, deficiências de acesso a crédito e a programas governamentais.

2. Da relação entre regularização fundiária, função social da propriedade e desenvolvimento sustentável

Na história legislativa brasileira, ainda que ideologicamente tendenciosas às elites e à economia colonial, várias leis¹ tentaram ordenar o processo de ocupação do solo

¹ No emaranhado de normas aplicadas ao solo brasileiro, apresentam relevância histórica: a Lei nº601/1850, a chamada Lei de Terras, e seu Decreto regulamentador nº1318/1854; a Lei de Hipotecas de 1864, precursora do Registro de Imóveis; o Decreto nº169-A/1890, que estabeleceu o Princípio da Especialização ao Registro; o Decreto 451-B, que instituiu o Registro Torrens para os imóveis rurais lhes garantindo presunção absoluta, ou *juris et de jure*, quanto ao direito de propriedade; o Código Civil de 1916, que consolidou o Registro como forma de aquisição da propriedade, contudo com presunção relativa, ou *juris tantum*; a Lei nº4.827/1924, o Decreto nº18.532/1928 e o Decreto nº4.857/1939, que contribuíram para o aprimoramento do sistema de registro; a Lei nº4504/1964, o Estatuto da Terra, que dispôs sobre vários assuntos ligados à questão fundiária, dentre eles a reforma agrária; a Lei nº6.015/1973, que disciplinou registros públicos e representou grande evolução ao registro de imóveis; a Lei nº6.766/1979, que formalizou regras para o parcelamento do solo; e, mais recentemente, após a promulgação da Constituição de 1988, a Lei nº10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que disciplinou o Capítulo de Política Urbana da Carta Maior; a Lei nº 10.267/2001, que aprimorou o sistema de Cadastro Nacional de Imóveis Rurais e previu o georreferenciamento para a delimitação dos imóveis rurais; a Lei nº10.931/2004, I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

efetivando direitos sobre ele e corrigindo irregularidades ou malefícios que determinadas formas de ocupação traziam. Não obstante, grande parte dessas leis não teve a efetividade pretendida, seja por falta de aplicação prática, ineficiência de políticas públicas ou, ainda, por insensibilidade do legislador quanto à realidade territorial e socioeconômica da população, o que, inclusive, propiciou a ocorrência de novas irregularidades.

O direito como ciência social está intimamente ligado à mobilidade social: “*ex facto oritur jus*”². Como fato ou fenômeno social, o direito não existe senão na sociedade. Por esse motivo, a evolução social comanda a evolução da ciência social (REALE, 1993, p.194), inclusive quanto à sua interpretação, não se afastando, também, o efeito modificador que o direito exerce sobre a sociedade.

A Constituição Federal de 1988, também chamada de Constituição Cidadã, representou um importante marco na alteração da efetividade e destinação de políticas públicas, pois trouxe, por meio de normas programáticas³, uma significativa mudança de paradigma quanto à atuação do Poder Público em relação aos direitos individuais, difusos e coletivos dos cidadãos.

Em um novo Estado, onde a dignidade da pessoa humana, a cidadania e a diminuição das desigualdades foram alçadas a princípios fundamentais (arts. 1º e 3º), fazer justiça social tornou-se corolário do Estado Democrático de Direito, agora também Social. Isso porque o Estado Social significa intervencionismo a fim de garantir, dentro da feição jurídico-constitucional, os direitos fundamentais (BONAVIDES, 2011, p.204).

O Estado torna-se um Estado Social, positivamente atuante para ensejar o desenvolvimento (não o mero crescimento, mas a elevação do nível cultural e a mudança social) e a realização de justiça social (é dizer, a extinção das injustiças na divisão do

que, dentre outros assuntos, previu o procedimento de retificação administrativa dos registros imobiliários; a Lei nº11.481/2007, que trata da regularização em áreas da União; a Lei nº 11.952/2009, que dispõe sobre a regularização de terras rurais e urbanas na Amazônia Legal, e a Lei nº11.977/2009, que, dentre outras providências, trouxe inovações importantes à regularização fundiária de imóveis urbanos.

² Do fato origina-se o direito.

³ As normas programáticas são de grande importância [...] porque procuram dizer para onde e como se vai, buscando atribuir fins ao Estado, esvaziado pelo liberalismo econômico. Essa característica teleológica lhes confere relevância e função de princípios gerais de toda a ordem jurídica [...], tendente a instaurar um regime de democracia substancial, ao determinarem a realização de fins sociais, através da atuação de programas de intervenção na ordem econômica, com vistas a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. (SILVA, 2007, p.141)

produto econômico). (...) Em termos sintéticos, o Estado Social Democrático de Direito é a soma e o entrelaçamento de: constitucionalismo, república, participação popular direta, separação de Poderes, legalidade, direitos (individuais, políticos e sociais), desenvolvimento e justiça social. (SUNDFELD, 2002, p. 55/57). Já a função social da propriedade, antes relegada à mera letra de lei⁴, foi elevada a direito fundamental e princípio da ordem econômica nesta nova ordem constitucional (art.5º, inciso XXIII e art.170, inciso III), ficando o imóvel sujeito ao aproveitamento em atendimento das necessidades da comunidade e do meio ambiente. Eis a razão de Eros Roberto Grau afirmar que *“as propriedades são poderes que se exercitam, não exclusivamente e no interesse de seus titulares, mas também de terceiros dentro de uma linha de prudente arbítrio”* (GRAU, 1998, p.132).

A função social do imóvel rural é cumprida quando se atende aos quatro requisitos previstos no art. 184 da Constituição Federal, que são: 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; e IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Observe-se que os requisitos devem ser atendidos simultaneamente para que seja configurada a função social da propriedade rural. Nesse sentido, a ADI-MC 2.213/DF (STF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 04.04.2002, DJ 23.04.2004):

ADIN 2213: O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-

⁴ Antes da Constituição de 1988, a propriedade era visualizada como direito individual absoluto, tal como era na Constituição de 1891 e no Código Civil de 1916, ainda que sua função social estivesse destacada nos textos das Constituições de 1934 (art.113), de 1946 (arts.14 e 122) e de 1967 (art.147).

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

Grupo de Governança de Terras – Núcleo de Economia Agrícola e Ambiental – Instituto de Economia –

estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade.(....)

Porém, ainda que a função social diga mais respeito ao fenômeno posse - “*princípio que diz respeito à utilização dos bens e não à sua titularidade jurídica*” (ZAVASCKI, T.A. apud TORRES 2007, p.306) -, defende-se neste incipiente estudo que o imóvel rural⁵ terá sua função social plenamente cumprida quando, além de respeitar as exigências do art.186 da CF/88, for representado pelo cadastro regular e, principalmente, pelo registro imobiliário (ou registros imobiliários) capaz de gerar segurança jurídica quanto às relações jurídicas a ele referentes e, por consequência, de integrá-lo ao mercado formal como bem economicamente útil a gerar capacidades ao seu proprietário. O registro imobiliário garante a propriedade imobiliária e tem por fim dar publicidade a fenômenos e negócios jurídicos que envolvam o bem imóvel. Já o imóvel rural, na conceituação agrária, pode envolver uma ou mais propriedades, adotando o critério de destinação previsto desde o Estatuto da Terra. A Constituição traz como princípio da ordem econômica a “função social da propriedade”, sendo esta última assegurada pelo registro imobiliário hígido.

Amartya Sen, ao analisar o desenvolvimento de um país, salientou “*que a propriedade privada se revelou, em termos de resultados, um propulsor poderosíssimo da expansão econômica e da prosperidade geral*”. Por outro lado, para o autor, o uso inadvertido da propriedade privada pode contribuir para a pobreza e dificultar a existência de sustento social para os que ficam para trás por razões outras, bem como pode ser ineficaz para assegurar a preservação ambiental e o desenvolvimento de infraestrutura social (SEM, 87).

Por isso o acesso à terra regularizada é fundamental para o desenvolvimento, redução da pobreza e também para o cumprimento da função social da propriedade. Isso porque a terra não é apenas um fator de produção, mas de riqueza, prestígio e poder. A sua

⁵ Lei nº 9.393/1996: “*considera-se imóvel rural a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município.*” Prédio Rústico: “*imóvel situado no campo ou na cidade, que se destine à exploração agro-silvo-pastoril de qualquer natureza*”. Lei nº 8.629/1993: “*o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja sua localização, que se destina ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial*”.

distribuição (ou regularização, nos termos aqui defendidos) ocasiona não apenas um aumento dos ativos econômicos detidos pelos mais pobres, como também o aumento no poder político e na participação social desses últimos (LEITE e ÁVILLA, 2007, p.797), inclusive em programas governamentais.

Observe-se que o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social pode, inclusive, ser desapropriado por interesse social, para fins de reforma agrária (art.184 da CF/88), conforme bem ressalta o julgado no MS 22.164/SP (STF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 30.10.1995, DJ 17.11.1995):

MS 22164: A própria Constituição da República, ao impor ao Poder Público dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (CF, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se a desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental. Lembre-se que o Segundo Plano Nacional de Reforma Agrária, lançado em 2003, traz como pilares da Reforma Agrária, além da redistribuição de terras, especialmente aquelas alvos da desapropriação-sanção do art.184 da CF/88 (que não é objeto deste artigo), a regularização fundiária e o acesso a crédito para aquisição de imóveis regularizados, o que deve ser feito, necessariamente, atrelado a outros programas para expandir as capacidades e realmente reduzir a pobreza no campo.

Ou seja, quando se defende aqui a regularização de terras para o desenvolvimento do meio rural, defende-se, igualmente, fazer cumprir a função social da propriedade, ampliando as capacidades e liberdades instrumentais dos proprietários, especialmente agricultores familiares, reduzindo-se a pobreza e as desigualdades sociais.

Ademais, como outro pilar intrínseco ao cumprimento da função social da propriedade, defende-se aqui a necessidade de um cadastro regularizado, o que vai possibilitar ao Poder Público o efetivo exercício do poder de polícia (atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade, ajustando-as aos interesses coletivos), parte da gestão territorial, bem como o planejamento de políticas públicas, que igualmente contribuem para a Governança Fundiária.

Para o Banco Mundial, a governança é definida como *“a maneira pela qual as autoridades e instituições públicas exercem sua autoridade para moldar políticas públicas e fornecer bens e serviços públicos”*⁶. Já a governança fundiária está relacionada à ocupação da terra, e divide-se em: a) aspectos legais e institucionais (ligados à segurança jurídica e ao registro); b) planejamento, gestão e tributação do uso da terra; c) gestão de terras públicas; e d) informações públicas sobre terras e resolução de conflitos⁷ (DEININGER, 2012, p.11).

O Banco Mundial defende que uma maior ênfase na governança da terra pode resultar em ferramenta de diagnóstico para monitorar a mudança ao longo tempo, orientando decisões públicas e privadas. Essa ferramenta poderia ser aplicada também para instruir tomadas de decisão, para identificar áreas para reforma agrária, para acompanhar o progresso e gerenciar riscos no setor agrícola, enfim responder aos desafios que requerem uma visão integrada e diversificada dos recursos terrestres, inclusive sobre a irregularidade fundiária, uma das causas do empobrecimento do meio rural (DEININGER, 2012, p.11 e 12).

Assim, a fim de corrigir este ciclo da irregularidade fundiária e estabelecer as bases para uma verdadeira governança fundiária, adotando políticas públicas corretivas e estratégicas de incentivo ao cumprimento da função social e ao desenvolvimento, defende-se que o Poder Público busque conhecer integralmente as características das

⁶ *“the manner in which public officials and institutions acquire and exercise the authority to shape public policy and provide public goods and services”* (World Bank 2007, 67).

⁷ *“As far as land governance is concerned, this definition includes the ways property rights to land (for groups or individuals) are defined and can be exchanged and transformed; the way in which public oversight over land use, land management, and taxation is exercised; the type of land that is state owned; the way such land is managed, acquired, and disposed of; the nature and quality of land ownership information available to the public and the ease with which it can be accessed or modified; and the way in which disputes are resolved and conflict is managed.”*

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

Grupo de Governança de Terras – Núcleo de Economia Agrícola e Ambiental – Instituto de Economia –

ocupações exercidas sobre o território rural, o que, de certa forma, vem ocorrendo desde a edição da Lei nº 10.267/2001, mais conhecida como lei do georreferenciamento.

Hodiernamente, para se alcançar a regularização fundiária registral do imóvel rural é percorrido um caminho que passa, necessariamente, pela regularização cadastral no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) nos termos da Lei nº 5.868/1972, para expedição do Certificado de Cadastro do Imóvel Rural (CCIR), e por meio de trabalhos técnicos de georreferenciamento nos termos da Lei nº 10.267/2001 (que alterou a Lei nº 6.015/1973) para certificação do imóvel no Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF (Instrução Normativa Incra nº 77/2013), e, também, de regularização ambiental com o Cadastro Ambiental Rural (CAR) nos termos do art. 18 da Lei nº 12.661/2012.

Disso se constata que, paralelamente à busca pela qualificação do registro imobiliário - instrumento essencial a garantir a propriedade enquanto direito e a dar publicidade às relações jurídicas sobre essa determinada parcela de território -, é cada vez maior a busca pela qualificação do cadastro imobiliário rural (com informações georreferenciadas) a fim de transformá-lo em um instrumento capaz de possibilitar a efetiva governança fundiária.

Trata-se de um ciclo virtuoso no qual o imóvel regular (registro e cadastro), além de garantir direitos, presta informações relevantes ao Poder Público para possibilitar a fiscalização do cumprimento da função social da propriedade e, de outro lado, a gestão e o planejamento territorial para políticas públicas que visem o desenvolvimento, as quais, por sua vez, contribuirão para o cumprimento da função social e para manutenção da regularidade da propriedade.

O imóvel rural não é uma função social, mas o direito à propriedade imobiliária rural justifica-se porque cumpre uma função social. Nesse contexto, antigas leis recepcionadas e interpretadas à luz constitucional, juntamente com outras normas inovadoras, transformaram-se em um importante arcabouço para se efetivar os direitos fundamentais da propriedade e do cumprimento da sua função social, para os quais, defende-se, a regularidade registral e cadastral é *conditio sine qua non*⁸.

Por este estudo não se pretende caracterizar a regularização fundiária unicamente como uma política pública destinada a suprir a segurança jurídica quanto ao direito de propriedade. Tal contexto de regularização fundiária reforçaria a ideia de propriedade

⁸ Condição sem a qual não é possível.

capitalista absoluta, caracterizada pelo trinômio “uso, gozo e disposição”, *“pendendo fatalmente para a possibilidade de disposição, ou seja, para o caráter de valor de troca, não para o valor de uso dos bens sob apropriação individual”* (MELO, 2007,p.36).

Ainda que se reconheça a ligação vital e inalienável que o homem tem com a terra, *“a extensão do seu ser, sua natureza inorgânica”* (MARX apud DERANI, 2001, p.254), a propriedade, para além do caráter *“instrumental”* para a realização dos interesses individuais (GALGANO apud DERANI, 2001, p.254), também deve buscar os interesses sociais de desenvolvimento.

O desenvolvimento, mais do que mero crescimento econômico, é um *“fenômeno de longo prazo, implicando o fortalecimento da economia nacional, a ampliação da economia de mercado, a elevação geral da produtividade e do nível de bem-estar do conjunto da população, com a preservação do meio ambiente”* (SOUZA, 2012, p.7).

Assim, apesar de depender do crescimento econômico (em ritmo superior ao demográfico), o desenvolvimento envolve também mudanças efetivas da estrutura de um país e a melhoria de seus indicadores econômicos, sociais e ambientais, para o bem-estar e a qualidade de vida da população.

Tal entendimento de desenvolvimento não se esquivava da sustentabilidade cunhada em Estocolmo 1979, depois, na World Conservation Strategy e, de maneira mais popular, no Relatório de Brundtland no *“Our common future”*, que influenciou a sessão especial da Unep em Nairobi, 1982: *“satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a habilidade das futuras gerações em satisfazer suas próprias necessidades”*.

As principais características do Desenvolvimento Sustentável são a equidade distributiva⁹ (intra e intergeracional) e a integração entre economia e ecologia (uso de recursos e poluentes), razão pela qual tal conceito deve ser interpretado utilizando-se das proporcionalidades econômica e axiológica: *“(...) um relativo à composição de valores materiais e outro voltado à coordenação de valores de ordem moral e ética:*

⁹ (...) a equidade distributiva para Ética Antropocêntrica, por meio da *“modernização ecológica/economia de mercado ecossocial”*, pressupõe a manutenção dos níveis de consumo e, de outro lado, quanto àquela integração, a introdução do insumo capital natural - escassez dos recursos naturais -, nascendo daí o conceito de *“sustentabilidade fraca”*, pela internalização das externalidades. Já a Ética Ecocêntrica, por meio da *“ecologização estrutural”*, pressupõe a *“incomensurabilidade entre aspectos econômicos e ambientais”*, ficando a equidade distributiva subordinada à relação entre economia e ecologia - exaurabilidade dos recursos naturais. Ademais, a EE defende que o crescimento econômico deve ser zero, razão pela qual não pode compor o desenvolvimento. Daí a impossibilidade de conciliação entre elas. (GOBBO, 2013)

uma justa distribuição de riquezas nos países, e uma interação dos valores sociais, onde se relacionam interesses particulares de lucro e interesses de bem-estar coletivo” (DERANI, 2001, p.131).

Por isso o desenvolvimento deve perseguir a inclusão, a capacitação e o aumento do bem-estar da população (desenvolvimento socialmente incluyente), a prudência ecológica e a preservação do meio ambiente (desenvolvimento ambientalmente sustentável) e o fortalecimento econômico, ampliação da economia de mercado e da produtividade (desenvolvimento economicamente sustentado no tempo).

Nesse sentido, a regularidade fundiária rural destaca-se como instrumento de desenvolvimento social e econômico para aumentar a eficiência na alocação de capital para o aumento de produtividade, aumentando também as capacidades de quem se propõe a produzir (SEM, 2010, p.121), sem, contudo, deixar de visualizar a função social da propriedade (a exploração da terra), uma vez que a produção agropecuária depende, necessariamente, da utilização dos recursos naturais.

Portanto, a necessária relação entre regularização fundiária, função social da propriedade e desenvolvimento sustentável é consubstanciada no chamado ciclo virtuoso da regularidade e do desenvolvimento em torno da propriedade rural.

O imóvel regular tem seu registro (direito de propriedade) e cadastro regularizados, cumpre sua função social e contribui para o desenvolvimento sustentável. Além de proporcionar capacidades ao seu proprietário, o imóvel regular é explorado com respeito aos direitos da coletividade e presta informações essenciais ao Poder Público para exercer a governança fundiária, fiscalizando a regularidade do imóvel e estabelecendo políticas públicas de desenvolvimento sustentável, as quais, se efetivas, contribuirão para a manutenção e consolidação da regularidade fundiária.

Por isso a importância da formulação de políticas públicas e de instrumentos jurídicos que promovam de forma menos burocrática e custosa a regularização fundiária rural de interesse social, entendida como aquela destinada especialmente à parcela da população rural que, apesar do grande potencial produtivo, é excluída do mercado e vulnerável às mazelas sociais: sujeita a conflitos fundiários, à má qualidade ambiental, ao subdesenvolvimento e ao êxodo rural. Problemas estes que só fazem crescer e perpetuar a irregularidade fundiária.

3. Do Projeto de Lei do Senado nº368/2013

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015
Grupo de Governança de Terras – Núcleo de Economia Agrícola e Ambiental – Instituto de Economia –
Universidade Estadual de Campinas

Para tratar da nova proposta regularização fundiária rural de interesse social, faz-se necessário estudar preliminarmente um pouco da evolução da regularização fundiária urbana de interesse social.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, regulamentou o capítulo referente à Política Urbana da CF/88, e trouxe um conjunto de instrumentos de intervenção na realidade da cidade¹⁰, orientando a edição de leis posteriores, como a Lei nº 11.977/2009, que trouxe novos instrumentos jurídicos de regularização fundiária, interpretando-a de forma abrangente, *ex vi* seu artigo 46:

“A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.”

Dentre os novos instrumentos jurídicos estabelecidos pela Lei nº 11.977/2009, destacam-se a demarcação urbanística¹¹ e a legitimação de posses¹², os quais, bem interpretados pelas Normas da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, simplificaram e aceleraram a regularização fundiária urbana, ora realizada de forma totalmente administrativa.

Trata-se de procedimento dinâmico e inovador, tanto que, uma vez demarcado urbanisticamente o parcelamento urbano ilegal e adotados todos os procedimentos previstos no artigo 57 (notificações, buscas etc.), mesmo não se encontrando qualquer registro sobreposto a regularização flui: funda-se uma nova matrícula (art.66, inc.I da Lei nº11.977/2009 e art.288-A, inc.I da Lei nº6.015/1973) e a averba com o auto de demarcação (§4º do art. 57 da Lei nº11.977/2009).

Posteriormente ao licenciamento urbanístico e ambiental do parcelamento, caso não se trate de terra pública sujeita a regime jurídico específico de regularização do particular,

¹⁰ No artigo 2º, inc. XVI, daquele estatuto, ficou estabelecido que a política urbana deve ter como diretriz a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais, de forma a garantir o direito a cidades sustentáveis.

¹¹ Procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses (art.47, inc.III).

¹² Ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse (art.47, inc. IV).

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

pode ser feita a legitimação de posse (reconhecimento de posse) dos ocupantes que preenchem os requisitos legais¹³, os quais, após registrarem o título na matrícula do imóvel e aguardar o prazo prescricional da usucapião (art.60), tornar-se-ão proprietários.

Ocorre que esses instrumentos instituídos pela Lei nº11.977/2009, até pelo disciplinamento urbanístico próprio, não foram previstos para aplicação a imóveis rurais. Sequer é possível uma interpretação extensiva da lei ou mesmo sua aplicação por analogia ao meio rural.

Em razão disso, a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” - Itesp, por meio do Grupo de Trabalhos instituído pela Portaria Itesp nº 62/2012, reconhecendo a inovação dos instrumentos Demarcação Urbanística e Legitimação de Posses na ordem jurídica e registral, elaborou estudos e apresentou a proposta inicial que influenciou o Projeto de Lei do Senado nº 368/2013.

Os estudos passaram pela extração da essencialidade dos referidos instrumentos, porém com a preocupação de adaptá-los às normas de direito agrário pátrio. Nesse sentido, a proposta foi construída especialmente com base na seguinte legislação: Decreto-lei nº 9.760/1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União; Lei nº4.504/1964, o Estatuto da Terra; a Lei nº6.015/1973, a Lei de Registros Públicos; Lei nº 8.629/1993, que regulamentou dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária; Lei nº 10.267/2001, que aprimorou o sistema de Cadastro Nacional de Imóveis Rurais e previu o georreferenciamento dos imóveis rurais; Lei nº10.406/2002, que institui o Código Civil; Lei nº11.326/2006, que estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar; Lei. nº11.952/2009, que dispôs sobre a regularização de terras rurais e urbanas na Amazônia Legal; e, por óbvio, Lei nº11.977/2009.

Com base no conceito lato de regularização fundiária, o projeto de lei concebeu a regularização fundiária rural de interesse social como o conjunto de medidas jurídicas, ambientais e sociais com vistas a assegurar a função social da propriedade rural e a titulação dos seus ocupantes, de modo a garantir a segurança jurídica, o desenvolvimento sustentável e a justiça social (art.1).

¹³ Art. 59. A legitimação de posse devidamente registrada constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia. § 1o A legitimação de posse será concedida aos moradores cadastrados pelo poder público, desde que: I - não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural; II - não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

Grupo de Governança de Terras – Núcleo de Economia Agrícola e Ambiental – Instituto de Economia –

Para caracterização do interesse social que justifique a intervenção do Poder Público para a regularização fundiária rural, foram consideradas áreas rurais ocupadas, predominantemente, por agricultores familiares com renda familiar mensal não superior a 5 (cinco) salários mínimos e que explorem área contínua de até 4 (quatro) módulos fiscais em regime de posse consolidada, nos casos: I - de área ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; e II - de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para a implementação de projetos de regularização fundiária rural de interesse social.

O inciso I do artigo 3º do projeto de lei, atrelado à correlação entre regularização fundiária, função social da propriedade e desenvolvimento sustentável, trouxe como princípio a *“ampliação da segurança jurídica e do acesso à terra por meio da titulação do agricultor familiar, com prioridade para sua permanência na área ocupada, buscando a conciliação entre a exploração econômica da terra e a preservação do meio ambiente, de modo a cumprir a função social da propriedade e alcançar a sustentabilidade ambiental, social e econômica”*. Já o inciso II, atrelado à necessidade de aumento de liberdades instrumentais do agricultor familiar, trouxe como princípio a *“articulação com as políticas setoriais de habitação, de infraestrutura, de meio ambiente, de saneamento básico, de educação e de desenvolvimento rural, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda”*.

Seguindo a Lei nº11.977/2009, previu ainda os seguintes princípios: *III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e V – concessão do título preferencialmente para a mulher.*

No que toca aos legitimados para a iniciativa, somente os entes federativos foram autorizados a conduzir o processo de Demarcação Rural, cujo procedimento assemelha-se ao adotado pela Lei nº11.977/2009, salvo, por óbvio, quanto às licenças urbanísticas e ambientais. Em substituição, adotou-se a integralização de informações ambientais, sociais e fundiárias no projeto de regularização previsto no art.5º.

Já a Legitimação de Posse Rural, que servirá à usucapião administrativa rural nos prazos previstos na legislação¹⁴, ficou restrita às áreas particulares e sem registro imobiliário conhecido, desde que não inseridas em: 1) áreas reservadas à administração militar federal; 2) áreas legalmente reconhecidas como tradicionalmente ocupadas por população indígena; e 3) terras em unidades de conservação ou em processo administrativo voltado à sua criação. Já as terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas conforme normas específicas. Já nas áreas públicas, apesar de ser possível a utilização da Demarcação Rural, serão utilizados instrumentos próprios previstos na legislação patrimonial do ente federativo proprietário.

Após realizada a proposta pelo Senador Aloysio Nunes, algumas críticas foram feitas ao projeto, como por exemplo, seu não emprego para a regularização de áreas menores à fração mínima de parcelamento (chácaras de recreio), a sua exclusividade para regularização de interesse social e a sua utilização para legitimar a grilagem de terras públicas.

Essas críticas não devem prosperar. Isso porque o projeto não veda a regularização de imóvel em zona rural que a própria lei permita ser menor que a fração mínima de parcelamento (art. 65 do Estatuto da Terra e art. 2º do Decreto Federal nº62.604/1968). Aliás, recentemente, a Lei nº13.001/2014, alterou o §4º do art.8º da Lei nº 5.868/1972, dispondo como exceções ao parcelamento inferior à fração mínima de parcelamento, dentre outras: *II - à emissão de concessão de direito real de uso ou título de domínio em programas de regularização fundiária de interesse social em áreas rurais, incluindo-se as situadas na Amazônia Legal; III - aos imóveis rurais cujos proprietários sejam enquadrados como agricultor familiar nos termos da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006; ou IV - ao imóvel rural que tenha sido incorporado à zona urbana do Município.* As exceções previstas nos incisos II e III são empregáveis no contexto da demarcação rural e da legitimação de posses rural, vez que abarcam o caso dos agricultores familiares. Porém, se o imóvel é inferior à fração mínima de parcelamento e não se caracteriza como exceção, sua regularização deverá seguir critérios adotados para os imóveis urbanos, inclusive quanto ao cadastro, pois do contrário estaria o legislador a

¹⁴ Usucapião Constitucional (até 50 ha): art. 191 CF/88 e art.1239 do CC/2002; Usucapião Ordinário: Art. 1.242 do CC/2002; e Usucapião Extraordinário: Art. 1.238 do CC/2002

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

incentivar o parcelamento irregular com características urbanas em áreas rurais e, portanto, infrações à Lei nº 6.766/1979.

Os programas de regularização fundiária rural, assim como os urbanos, apesar da natureza essencialmente curativa, não devem ser utilizados para acobertar infrações. Ademais, o programa é voltado essencialmente aos agricultores familiares em situação de exclusão e vulnerabilidade, razão pela qual devem ser associados a um conjunto mais amplo de políticas públicas, diretrizes de planejamento e estratégias de gestão (FERNANDES, 2002, p.21), até para que possam gerar efetivo desenvolvimento e, inclusive, manter a regularidade (vide princípio estabelecido no inciso II do artigo 3º).

Também por isso não deve prosperar a crítica sobre a restrição dos instrumentos às áreas devidamente caracterizadas como de interesse social. Isso porque o objetivo da lei é a intervenção pública em áreas ocupadas por aqueles que mais precisam, sem apadrinhamentos ou favorecimentos indevidos.

Isso não veda que a demarcação rural abranja, eventualmente, como exceção, alguns imóveis não caracterizados como de interesse social, porém, o instrumento jurídico de regularização fundiária deverá ser aquele previsto na legislação geral, especialmente a usucapião caso estejam em áreas particulares, inclusive com o pagamento das custas e emolumentos cartoriais quando do registro imobiliário, bem como ressarcimento do Poder Público pelos serviços técnicos prestados, se superiores a quatro módulos rurais.

Lembra-se de que, no que toca à usucapião, o novo Código de Processo Civil, Lei nº 13.105/2015, previu em seu artigo 1.085 a modalidade administrativa¹⁵ condicionada, no entanto, à lavratura de ata notarial, conforme o artigo 216-A da Lei nº 6.015/1973, inclusive com anuência do titular de direito real sobre o imóvel *usucapiendo*.

Tal previsão, apesar de pouco factível nos moldes propostos (dificilmente serão encontrados titulares de direito real dispostos a dar anuência), tal norma pode se adequar à proposta do PLS 368/2013, pois nada veda que as matrículas resultantes do parcelamento alvo da Demarcação Rural sejam objeto da modalidade, ainda que legitimadas pelo poder público. Isso diminuirá o tempo de espera para a aquisição da

¹⁵ A tendência de desjudicialização vem desde 2004, partindo da Lei nº 10.931/04, com a Retificação Administrativa que alterou a LRP em seus artigos 212 e 213, passando pela Lei nº 11.441/2007 (Inventário, Partilha, Separação, Divórcio, Consensuais por via administrativa) e Lei nº 11.481/2007 (Regularização Fundiária para Zonas Especiais de Interesse Social), chegando por fim, à Lei nº 11.977/2009, modificada pela Lei nº 12.424/2011.

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

Grupo de Governança de Terras – Núcleo de Economia Agrícola e Ambiental – Instituto de Economia –

propriedade, já que a contagem da prescrição aquisitiva (usucapião) poderá levar em consideração o tempo da posse exercida antes da legitimação.

Ainda assim, a legitimação de posses guarda a vantagem da gratuidade de todo o procedimento, inclusive do registro, o que não é previsto na usucapião administrativa do novo Código de Processo Civil.

Ademais, parece claro que a Demarcação Rural e a Legitimação de Posses Rural guardam estreita relação com a governança fundiária, pois representam a regularização de modo integral do território, com vistas ao cumprimento da função social da propriedade e do incentivo ao desenvolvimento sustentável, aliada a uma política de infraestrutura e de aumento de capacidades do pequeno agricultor familiar, ocupante de áreas com irregularidade fundiária.

Cada vez mais o georreferenciamento/certificação de imóveis rurais será uma realidade e, com o tempo, vencidos os prazos dos decretos regulamentadores da Lei nº 10.267/2001, com a malha fundiária brasileira cada vez mais mapeada, restarão rincões visivelmente não certificados/não regularizados. Diante disso, o Poder Público deverá ter em mãos instrumentos capazes de recuperar a realidade e estabelecer a regularização, lembrando, ainda, que a própria lei estabelece a garantia de isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais (art.176, §3º da Lei nº6.015/1973).

No que toca a crítica sobre a grilagem de terras públicas. Deve se observar que a demarcação rural não muda a propriedade da terra. Sendo terra da União, continuará a ser da União, não podendo o município ou o estado alienar as parcelas daquele território demarcado ou mesmo reconhecer a posse sobre ele. Assim a regularização (alienação) ou reconhecimento de posse sobre essas terras necessariamente dependerá na legislação patrimonial da União.

De outra sorte, caso a terra seja devoluta (da União ou estados) ainda não apurada, discriminada e incorporada como bem público disponível, deve-se salientar que o procedimento não conflita com o procedimento discriminatório, que pode ser realizado normalmente. Porém como se trata de regularização de interesse social, por óbvio haverá interesse do próprio ente em ver aquela parcela regularizada: seja pelo decurso do prazo prescricional, seja pela alienação de acordo com a respectiva legislação patrimonial. Observa-se, ainda, que não é permitida a utilização do instrumento em áreas de Unidades de Conservação ou afetadas a usos públicos. Ademais, como o

procedimento deve ter os trabalhos técnicos georreferenciados nos termos das normas do Incra, que também será comunicado, assim como todos os entes federativos para a aferição da compatibilidade e possibilidade do procedimento, sempre haverá segurança jurídica na sua adoção.

Diante disso, os instrumentos previstos no PLS nº368/2013, destinados especialmente à regularização fundiária de pequenas propriedades (áreas de até 4 módulos fiscais) ocupadas por agricultores familiares, foram esculpidos nessa proposta com base em todos os princípios agrários e respeitando as peculiaridades fundiárias do nosso país, razão pela qual podem contribuir efetivamente com a política pública de regularização fundiária da União, Estados e Municípios, e, conseqüentemente, levar segurança jurídica, inclusão social e desenvolvimento aos campos do Brasil.

4. Conclusão

A estrutura fundiária brasileira ainda é marcada por desigualdades e conflitos e, como tal, representa entrave ao desenvolvimento do país.

Um dos problemas mais graves nesse contexto é a irregularidade fundiária, fenômeno contrário ao que a lei estabelece como adequado ao uso, à ocupação e às relações jurídicas quanto à parcela do território, com respeito aos direitos dos indivíduos e da própria sociedade, e que gera efeitos negativos para todos: contribui para o aumento de mazelas sociais, conflitos fundiários, danos ao meio ambiente e má qualidade de vida no campo.

De outra sorte, o imóvel regular, além de representar um instrumento de alocação de capital visando o aumento de produtividade e das capacidades de quem se propõe a produzir (com registro regularizado), é explorado com respeito aos direitos da coletividade (cumprir sua função social) e presta informações essenciais ao Poder Público (cadastro regularizado) para exercer a gestão e o planejamento territorial, a governança fundiária.

A boa governança fundiária é capaz de aprimorar a fiscalização da regularidade do imóvel e o bom planejamento de políticas públicas de desenvolvimento sustentável (socialmente incluídas, ambientalmente sustentáveis e economicamente sustentadas notempo), o que, em tese, poderão contribuir para a manutenção e a consolidação da regularidade fundiária, gerando um ciclo virtuoso.

Por esta razão, na atual ordem constitucional, defende-se que o Poder Público formule e efetive políticas públicas corretivas da irregularidade fundiária, inclusive a rural. Isso porque, no meio rural, o acesso à terra regularizada pelo agricultor familiar (pequeno proprietário), é essencial para garantir financiamentos e investimentos em produção, a sucessão hereditária segura, dirimir conflitos pela posse etc.

Dados cadastrais do Incra apontam que mais de noventa por cento dos imóveis com alguma irregularidade no país são constituídos como pequena propriedade rural.

Nesse contexto, o Projeto de Lei do Senado nº368/2013, ainda que sujeito a emendas durante o processo legislativo, desponta como relevante para a estrutura normativa do país, pois os seus instrumentos de regularização fundiária rural de interesse social (ao agricultor familiar) municiam o gestor público federal, estadual e municipal para a concretização da política pública de regularização fundiária rural, melhorando a qualidade de vida no campo e impulsionando o desenvolvimento do país.

Referências Bibliográficas

ARANTES, E, C. Regularização fundiária e direito de propriedade na Amazônia Legal: estudo de caso do Estado de Roraima (1988-2008), UFRG, 2009, 302 p.

BONAVIDES, P. Do Estado Liberal ao Estado Social. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, 230 p.

CLEPS JUNIOR, J. Questão Agrária, Estado e territórios em disputa: os enfoques sobre agronegócio e a natureza dos conflitos no campo brasileiro (35-54) in SAQUET, M.A; SANTOS, R.A. (Org). Geografia agrária, território e desenvolvimento. São Paulo: Expressão Popular, 2010, 256 p.

CUNHA, E. M. P.; ERBA, D.A. Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros. Brasília: Ministério das Cidades, 2010, 170 p.

DERANI, C. Direito Ambiental Econômico. 2ª.ed. São Paulo: 2001, 302p. DI PIETRO, M.S.Z. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DEININGER K.; SELOD H.; BURNS A. The Land Governance Assessment Framework: identifying and monitoring good practice in the land sector. The World Bank. 2012. FERNANDES, F. Anotações sobre o capitalismo agrário e a mudança social no Brasil (131 a 150) in

- SZMRECSÁNYI, T; QUEDA, O. (Org) Vida Rural e Mudança Social. São Paulo: Cia Editora Nacional, .1973. 296p.
- FERRAZ, P. Regularização fundiária e usucapião. Disponível em http://www.irib.org.br/pdf/EducartorioSP_PatriciaFerraz.pdf. Acesso em 28 out. 2009.
- FIGUEIREDO, G.J.P. A Propriedade no Direito Ambiental. 3ª. Ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2008, 350 p.
- GOBBO, T.F.N. Programa Minha Terra: a regularização fundiária promovida pela fundação ITESP no estado de São Paulo. In IPEA, Planejamento e políticas públicas, Brasília: Ipea, 2011, 349 p.
- . Evolução do conceito de desenvolvimento sustentável e questão ética. Ensaio USP, 2013.
- GRAU, E. R. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 13ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008, 384 p.
- HOLANDA, S. B. Raízes do Brasil: edição comemorativa 70 anos. 1ª Ed. São Paulo: Editora Schwarcz Ltda. 2006. 447 p.
- MELO, T.M. Direito e Existência Concreta: a ideologia jurídica e a função social da propriedade rural. São Paulo: USP, 2007
- OPITZ, S.C.B.; OPITZ, O. Curso completo de direito agrário.7ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013, 486 p.
- REALE, M. Lições Preliminares de Direito. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1993. 381 p.
- RIBEIRO, V. O Principio da Função Social da Propriedade e suas Implicações na Questão Agrária. Revista da Faculdade de Direito da UCP, São Paulo, v.2, p.129, 2000.
- SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Cia de Bolso, 2010, 461 p.
- SILVA, J.A. Curso de Direito Constitucional Positivo. 15ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 1998, 863 p.
- SOUZA, Nali de Jesus de, Desenvolvimento Econômico. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012
- SUNDFELD, C. A. Fundamentos de Direito Público. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.189 p.
- TORRES, M.A.A. A Propriedade e a Posse: um confronto em torno da função social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, 470 p.
- VEIGA, J. E., Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI. São Paulo: Garamond Universitária, 2010, 220p.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRAS DEVOLUTAS PAULISTAS

Thiago Francisco Neves Gobbo¹

Resumo

Desde o início da República, com a transmissão aos estados das terras devolutas constantes em seu território, o Estado de São Paulo vem promovendo a discriminação, a regularização e a destinação dessas terras. Esses trabalhos concentram-se, especialmente, nas regiões do Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira, Sudoeste Paulista (Alto Vale e Região de Sorocaba), Vale do Paraíba e Litoral Norte, marcadas por conflitos fundiários, irregularidade dominial, baixo desenvolvimento e limitações ambientais. Terras devolutas são terras que, na forma da lei, nunca ingressaram no domínio particular ou dele retornaram ao domínio público e que, após apuradas e incorporadas como bem público, permanecem sem destinação (sem afetação) como bens públicos dominicais. Os procedimentos para sua discriminação (apuração) estão previstos na Lei Federal nº6.383/1976. Já a destinação dessas terras também cumpre fins de interesse público previstos na Constituição Federal (artigo 20, inc.II e artigo225, §5º, quanto à afetação), inclusive quando se trata da regularização fundiária do particular ocupante. Isso porque, o imóvel rural irregular não gera segurança jurídica quanto a direitos a ele referentes, ou seja, é inapto a integrar o mercado formal, não pode ser dado em garantia de financiamentos, impossibilita uma sucessão hereditária segura e, ademais, não se sujeita ao regular recolhimento de tributos. Soma-se a isso a falta de cadastro imobiliário regular, o que prejudica, sobremaneira, a governança fundiária. Nesse sentido, estuda-se as inovações na legislação bandeirante, como, por exemplo, a Lei Estadual nº14.750/2012 que, respeitando as características da 10ª Região Administrativa do Estado, trouxe ao administrador público um instrumento jurídico inovador para regularização de imóveis rurais de até 15 módulos fiscais, insertos em terras devolutas ou presumivelmente devolutas não passíveis de arrecadação pelo

¹ Advogado especialista em direito público, ocupando o cargo de gerente de regularização e cadastro da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” - Itesp

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

Grupo de Governança de Terras – Núcleo de Economia Agrícola e Ambiental – Instituto de Economia –

Universidade Estadual de Campinas

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), esculpida sob os princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana e da cidadania (artigos 1º e 3º), na busca do cumprimento da função social da propriedade (artigos 5º, inc. XXIII e 170) e da justiça social, estabeleceu a obrigatoriedade de políticas públicas inclusivas, com maior atenção às questões sociais, dentre elas a regularização fundiária.

Isso porque, destituído de registro imobiliário adequado, o imóvel irregular não gera segurança jurídica quanto a direitos, ou seja, é inapto a integrar o mercado formal, não pode ser dado em garantia de financiamentos, impossibilita uma sucessão hereditária segura e, ademais, não se sujeita ao regular recolhimento de tributos. Soma-se a isso o fato de, muitas vezes, o imóvel irregular também não dispor de cadastro imobiliário regular, o que prejudica o exercício do poder de polícia para o cumprimento da função social da propriedade e a gestão e o planejamento territorial, partes da governança fundiária⁷⁹.

No que tange à regularização fundiária do particular sobre terras devolutas, como terras públicas não reservadas⁸⁰, ou seja, incorporadas como bens públicos dominicais, muito embora teoricamente haja discricionariedade do Poder Público quanto à alienação ao particular, não deve, à luz constitucional, quedar-se omissa frente à necessidade social nelas instalada. Isso porque, havendo interesse social envolvido na regularização fundiária de terras devolutas, a política pública de regularização fundiária deve ser aplicada visando à transformação da realidade, com vista a gerar segurança jurídica, diminuir conflitos, promover a inclusão social e o desenvolvimento.

⁷⁹ “Governança da Terra é o conjunto de regras, processos e organizações pelas quais se determina o acesso e o uso da terra em um país”. (REYDON, 2015) “As far as land governance is concerned, this definition includes the ways property rights to land (for groups or individuals) are defined and can be exchanged and transformed; the way in which public oversight over land use, land management, and taxation is exercised; the type of land that is state owned; the way such land is managed, acquired, and disposed of; the nature and quality of land ownership information available to the public and the ease with which it can be accessed or modified; and the way in which disputes are resolved and conflict is managed.” (DEININGER, 2012, p.67).

⁸⁰ Artigo 20, inc.II e artigo 225, §5º da CF/88, se da União, e artigo 3º do revogado Decreto-lei estadual nº14.916/1945 e artigo 203 da Constituição Estadual, se do Estado de São Paulo, conforme Pareceres PA 77/2011 e GPG/Cons. nº46/2011, com as conclusões da Subprocuradoria Geral do Estado.

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

Grupo de Governança de Terras – Núcleo de Economia Agrícola e Ambiental – Instituto de Economia –

Diante disso, estuda-se a evolução da legislação bandeirante de regularização fundiária em terras devolutas estaduais, a fim de analisar os impactos positivos das inovações introduzidas, especialmente nos últimos anos, a fim de promover o desenvolvimento regional.

2. Antecedentes históricos

O regime da propriedade no Brasil começa antes mesmo do seu descobrimento, pois à Coroa Portuguesa já pertencia parte do território de além-mar por tratados⁸¹ firmados com a Espanha.

Com isso e pelo chamado direito de conquista, a Coroa iniciou a colonização do seu novo território utilizando-se do regime de capitânicas hereditárias⁸² - que logo foi extinto - e do sistema de sesmarias⁸³.

A sesmaria consistia em uma espécie de concessão⁸⁴ de grande extensão de terra a determinada pessoa, o sesmeiro, para que promovesse a sua ocupação e

⁸¹ Tratados de Alcaçóvas-Toledo de 1479 e de Tordesilhas de 1494.

⁸² “(...) consistia na doação pelo Rei de Portugal de enormes extensões de terras para nobres portugueses para que estes explorassem o lugar e fortificassem o sistema colonial. O primeiro beneficiado com o regime foi Martim Afonso de Souza em 1530, que recebeu três cartas régias, das quais a primeira o autorizava a tomar posse das terras que descobrisse e a organizar respectivo governo, administração civil e militar; a segunda lhe conferia os títulos de capitão-mor e governador das terras do Brasil; e a última, lhe permitia conceder sesmarias das terras que achasse e se pudesse aproveitar.” (GOBBO, 2003)

⁸³ “O instituto jurídico da sesmaria era disciplinado pelas Ordenações do Reino, no caso, as Afonsinas, editadas em 1446, e também pela Lei de 26 de junho de 1375 de Don Fernando I, baseada em princípios constantes em leis agrárias romanas, de 376 a.C., (tribuno da plebe Línio Stolón, Lei Licínia), e de 133 a.C., (tribuno da plebe Tibério Graco, Lei Semprônia), as quais se referiam a repulsa ao solo inculto e dispunham sobre a utilização do *ager publicus* e conseqüentemente o *ager vectigalis*. (...) O Sistema de Sesmaria foi concebido em sua origem, em 1375, com o intuito de transformar as terras ociosas de Portugal em lavradias, já que este país passava por uma grande escassez de comida. Aquele beneficiado que não produzisse perderia sua terra em favor de quem a quisesse cultivar. No entanto, o intuito de Portugal com relação às terras de além-mar, mais especificamente as do Brasil, era o de colonizar e desbravar, adotando o instituto da Sesmaria nova feição em relação sua concepção original.” (GOBBO, 2002)

⁸⁴ “A concessão de cartas de Sesmaria encontrava-se por fundamento legal as Ordenações Filipinas, Livro 4, Título 43, Parágrafos 9 e 15. Presidiam a sua outorga determinadas condições, consubstanciadas basicamente na condição assumida pelo particular, no sentido de promover a medição, a demarcação e ulterior confirmação por parte da autoridade. Sua validade só se perfazia com o cumprimento desses requisitos, notadamente, a confirmação que, em especial, consistia em providência administrativa. Como reflexo da complexidade desse procedimento, poucas Cartas vieram a serem aperfeiçoadas.” (PEANO, 1989.p.32)

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

Grupo de Governança de Terras – Núcleo de Economia Agrícola e Ambiental – Instituto de Economia –

exploração, pagando à Coroa uma parte da sua produção. Caso o sesmeiro não cumprisse as exigências da carta de sesmaria, em especial, cultura, medição e demarcação, não confirmava a sesmaria e, com isso, esta caía em comisso e era devolvida à Coroa.

Dessa forma foi cunhado o primeiro sentido da expressão “terra devoluta”: do latim *devolutum*, participio passado do verbo *devolvere*, que significa precipitar, rolar de cima, afastar-se de. Guardada a origem designativa, com o tempo as terras devolutas passaram a representar também terras públicas desocupadas e realengas, sem uso, como comprovam alguns textos políticos e legais da época:

a) a Carta de Sesmaria concedida a Estevão da Costa, em 1536, que textualmente informava que tratava de (...) terra está devoluta sem nenhum proveito; b) a carta de sesmaria outorgada na Bahia em 16 de janeiro de 1682, avisava que as (...) terras concedentas eram devolutas, agrestes e desaproveitadas; c) a Ordem de 4 de março de 1833 dispunha que (...) os terrenos que reclamar dentre os que se acharem inteiramente devolutos. (COSTA, 2000)

Complementando a formação do conceito de terras devolutas, o então Ministro Herman Benjamin, no Recurso Especial nº991.243-SP -2007/0234365-6, esclareceu:

Posteriormente, esse sentido originário de "devolução" deu lugar a um mais singelo: terras devolutas são terras públicas não destinadas a um uso público específico. Essa definição mais simplificada, que veio a ser adotada pela doutrina e jurisprudência, como veremos mais adiante, segue o entendimento de que terras devolutas não são apenas as devolvidas, mas também todas as adquiridas pela Coroa, especialmente por título originário, às quais não foi dada uma utilização específica.

É importante salientar que, apesar desse conceito singelo, por exclusão (terras devolutas são aquelas públicas - não tituladas por particular - e sem destinação pública específica), a grande maioria das terras devolutas eram mesmo aquelas dadas em sesmarias e, posteriormente, caídas em comisso. Isso explica, como veremos mais adiante, a atenção que a legislação das terras dá a essa situação específica.

A razão para essa quase identidade das terras devolutas com aquelas caídas em comisso se explica por dois fatores: a) as terras brasileiras somente podiam ser adquiridas originariamente por meio de sesmarias e b) quase todas essas sesmarias caíam em comisso, já que era praticamente impossível cumprir os encargos.

Porém, em razão do verdadeiro caos fundiário formado pelas inúmeras sesmarias concedidas (pela Coroa e capitães-gerais) e o total desrespeito às inúmeras

determinações legais⁸⁵, em 17 de julho de 1822, o então Príncipe Regente D. Pedro, suspendeu a concessão de novas sesmarias, ficando reconhecidas somente aquelas já dadas.

Passou o Brasil, a partir de então, por um período de quase 30 (trinta) anos⁸⁶ sem legislação de terras, até o ano de 1850, quando adveio a primeira lei que efetivamente disciplinou a matéria no Brasil: a Lei de Terras.

Não obstante às críticas⁸⁷, a Lei Imperial nº 601/1850, conhecida como a Lei de Terras, regulamentada pelo Decreto Imperial nº 1.318/1854, cumpriu seu papel no ordenamento fundiário nacional ao definir terras devolutas, instituir o procedimento de sua discriminação, legitimação e venda, além de definir faixa de fronteira e instaurar o registro paroquial⁸⁸.

Há tempos a expressão terras devolutas trazia a ideia de terra desocupada, realengas (que permaneceu no artigo 8º da lei), mas no artigo 3º da Lei de Terras a expressão terra devoluta tomou outro sentido, por exclusão (artigo 3º⁸⁹), como “as

⁸⁵ Carta Régia de 1695 estabelecia o teto em 5 léguas; Carta Régia de 1753 ordenava medições e demarcações de sesmarias; Carta Régia de 1781 respeito as posses com culturas; Alvará de 1795 volta a exigir a medição e demarcação das áreas concedidas; e Decreto de 1809 impõe a não concessão de novas cartas de sesmarias, nem a confirmação daqueles dadas pelos capitães-gerais.

⁸⁶ A situação jurídica das terras após a referida resolução assim pode ser classificada: “(...) terras públicas incorporadas como próprios ao patrimônio da nação, da província ou do município; terras públicas simplesmente aplicadas ao uso público nacional, provincial ou municipal, terras públicas habitadas e cultivadas efetivamente por particulares, em virtude de Cartas de Sesmaria ou por força de Concessões Governamentais, sem que os sesmeiros e concessionários houvessem preenchido as condições debaixo das quais foram outorgadas suas sesmarias e concessões; terras públicas habitadas e cultivadas efetivamente por particulares, a título de simples ocupação mansa e pacífica; terras públicas que, por força de legítimo título de aforamento, estavam no domínio útil dos particulares; terras públicas desocupadas” (JUNQUEIRA, 1966, p.372)

⁸⁷ Críticas são feitas à primeira Lei de Terras em razão da sua verdadeira motivação. Acredita-se que o escopo maior dessa lei foi o de impedir acesso à terra (regularizada) pelos negros (que seriam libertados) e pelos imigrantes (que viriam para substituir os negros nas lavouras, como mão de obra barata). Prova disso, justifica-se, era os altos valores estipulados para a aquisição regular de terras devolutas, o que não impediu, por óbvio, o acesso informal às mesmas pelo mero exercício da posse (alastramento da irregularidade).

⁸⁸ “A alcunha do instituto advém do artigo 97 do Decreto Regulamentador, que encarregou os vigários de receberem as declarações. A divulgação era feita pelos próprios, durante as missas. Mister salientar que o assentamento, previsto nos arts. 93 e 94 do Decreto Regulamentador, não conferia título de domínio. Aliás, este foi o caráter que lhe foi imprimido pelo artigo 94,” (COSTA, 2000, p.66)

⁸⁹ São terras devolutas: “§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal; § 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura; § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei; e § 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei”. (sic!)

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

áreas públicas (fora do domínio legítimo de particulares) às quais não é dada destinação pública específica” (Herman Benjamin no voto no Recurso Especial nº991.243-SP - 2007/0234365-6).

Com a primeira Constituição da República de 1891, conforme seu artigo 64, as terras devolutas sitas nos territórios dos Estados membros foram transmitidas aos mesmos - assim como eram das Províncias por força da Lei Imperial nº2.672/1875 e da Lei Imperial nº3.348/1887 -, reservando-se *“à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais”*.

Esta orientação constitucional persistiu nas Constituições Federais de 1934 (artigo 21, inc.I), de 1937 (artigo 37, a), de 1946 (artigo 34, inc.II) e, atualmente, as terras devolutas pertencentes à União são aquelas previstas no artigo 20, inciso II, da CF/88⁹⁰, remanescendo aos estados todas as demais, conforme artigo 26, inc.IV da CF/88.

Observa-se que o fato de transmitir as terras devolutas aos estados, resultou no disciplinamento particularizado sobre terras devolutas. Ou seja, o conceito de terras devolutas, que é feito por exclusão daquilo que se considera como particular, sofre variação de estado para estado. Isso porque, ao longo da história legislativa de cada estado, vários foram os marcos legais estaduais que disciplinaram sobre o que havia por privado para, por exclusão deste, encontrar as terras devolutas estaduais. De outra sorte, cada estado disciplinou a forma de alienação das suas terras devolutas ao particular, daí resultando também uma extensa gama de expressões sobre o procedimento de regularização e sobre a forma de titulação (p.ex. legitimação de posse, justificação de posse, regularização de posse, título de domínio, termo de permissão de uso, termo de consolidação de domínio, etc).

Disso conclui-se que para se descobrir quais terras são devolutas é fundamental saber, além de bens públicos em espécie (estabelecidos em lei), exatamente aquilo que se tem por propriedade privada no Brasil e, mais, sua forma de comprovação.

⁹⁰ “as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei”.

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

Grupo de Governança de Terras – Núcleo de Economia Agrícola e Ambiental – Instituto de Economia –

Foi somente a partir do Código Civil de 1916, que o registro imobiliário passou a constituir prova da constituição da propriedade imobiliária. Porém, tratava-se de uma presunção relativa, sobre a qual cabe prova em contrário.

Ainda que tenham existido leis anteriores ao referido código prevendo o registro imobiliário (Lei nº317/1843, regulamentada pelo Decreto nº482/1843 e Lei nº1.237/1864, a Lei de Hipotecas), elas o tinham muito mais como um instrumento de proteção ao crédito do que uma forma de transmissão da propriedade, exceção feita ao Decreto n.451-B, o registro de Torrens, hoje existente para propriedades rurais, que dá presunção absoluta de propriedade privada.

Outro registro anterior ao Código Civil de 1916, foi o Registro Paroquial instituído pelo Decreto nº1.318/1854, que regulamentou a Lei de Terras, porém tinha ele fins estatísticos, pela mera declaração do detentores de imóveis rurais ao vigário da paróquia, não constituindo prova de propriedade.

Então, foi somente o Código Civil de 1.916 que o registro passou o registro a conferir a presunção relativa de domínio, sendo obrigatória a transcrição do título para a aquisição da propriedade. Posteriormente, a Lei 4.857/39 promoveu a dicotomia entre transcrição (atos de transmissão de propriedade) e a inscrição (atos de constituição de ônus reais) e, finalmente, a Lei 6.015/1973, instituiu o sistema do fôlio real: todas as transações registradas em uma única matrícula que, por sua vez, deve se referir a um único imóvel.

Apesar de relativamente fácil traçar o conceito de terras devolutas pela exclusão do privado, tarefa mais complexa é a de desconstituir o registro imobiliário (que tem presunção relativa) para comprovar a existência daquelas terras.

Disso, tem-se que terras devolutas são terras que, na forma definida em lei, não são outras espécies de bens públicos e que nunca ingressaram no domínio particular legitimamente ou dele retornaram ao domínio público.

Após apuradas e incorporadas como bem público (terras públicas *stricto sensu*), terras devolutas, ao menos no estado de São Paulo como se verá adiante, são aquelas que permanecem sem destinação (sem afetação) como bens públicos dominicais, passíveis de serem destinadas para fins de regularização fundiária de particulares. Disso nasce a distinção de instrumentos a serem utilizados para regularização de bens dominicais em geral dos bens dominicais tidos como terras devolutas estaduais paulistas, objeto deste trabalho.

3. Da natureza jurídica das terras devolutas

Em Roma antiga já se definia bens públicos como *res nullius*, ou coisas *extra commercium*, dentre as quais se incluíam as *res communes*, como mares, portos, estuários, rios, insuscetíveis de apropriação privada; as *res publicae*, como terras, escravos, de propriedade de todos e subtraídas do comércio jurídico; e finalmente as *res universitatis*, como fóruns, praças públicas.

Na idade média o primeiro entendimento foi de que os bens públicos pertenciam ao rei, dispondo este da forma que lhe aprouvesse. Todavia, com o tempo, sob a influência do direito romano, voltou-se a propriedade desses bens ao povo, reconhecendo ao rei somente o poder de polícia sobre os bens.

Dessa forma foi dado o primeiro passo à formulação das teorias sobre bens públicos, dividindo-se preliminarmente em coisas públicas sobre as quais o rei somente exercia o poder de polícia, e coisas de domínio da Coroa, sobre as quais o rei exercia o poder de propriedade.

Quanto à propriedade sobre as terras brasileiras, o Ministro Aliomar Baleeiro, em voto proferido no RE 51.290/GO (relator Min. Evandro Lins e Silva, j. 24.9.1968, p. 24.09.1968), informou:

As terras do Brasil foram objeto de conquista e posse, por Pedro Álvares Cabral para o Rei de Portugal. Ela passou a ser uma fazenda do Rei, ficando no domínio real até a Independência, quando foi transferida para o Patrimônio Nacional, lá permanecendo até o tempo do Império, até que o artigo 64 da Constituição de 1891 a distribuiu aos Estados em cujos limites se encontrava. Então, os Estados, como sucessores da nação brasileira, e a nação brasileira, como sucessora do patrimônio pessoal do Rei de Portugal, não necessitam trazer nenhum título. O título é a posse histórica, o fato daquela conquista da terra.

O Código Civil, Lei 3.071 de 1º de janeiro de 1916, em seu artigo 66, adotou o sistema tripartite, dividindo os bens públicos em bens de uso comum⁹¹, especial⁹² e dominical⁹³, o que foi repetido no Código Civil, Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002, em seu artigo 99⁹⁴, que manteve a classificação pela afetação.

Quanto a esta classificação, ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“(…) daí resulta a mais clara a natureza alienável dos bens dominicais e a inalienabilidade dos demais, que são indisponíveis, ou por se destinarem ao uso coletivo ou por estarem destinados ao uso direto ou indireto da administração, para consecução de seus fins” (DI PIETRO, 2002. p.549).

Os bens públicos uso comum e especial, por serem essenciais a fins públicos, não podem, em regra⁹⁵, sofrer alienação, em decorrência disso são imprescritíveis⁹⁶, impenhoráveis e impossibilitados de oneração, só podendo ser alienados se sofrerem desafetação, quando então passam a ser dominicais.

⁹¹ São bens de uso comum, aqueles por determinação legal ou que por sua própria natureza podem ser utilizados por todos em igualdade de condição, sem necessitar de consentimento, como exemplos: as praças, ruas, estradas, águas do mar, rios navegáveis ilhas oceânicas.

⁹² São bens de uso especial, todas as coisas móveis ou imóveis, corpóreas ou incorpóreas, utilizadas pela administração pública, para a realização de suas atividades e a consecução de seus fins, como exemplos: edifícios, repartições públicas, veículos, etc.

⁹³ São bens dominicais àqueles sobre os quais o Estado exerce direito pessoal ou real, ou seja, exerce poderes de proprietário segundo os preceitos Constitucionais e Administrativos.

⁹⁴ Artigo 99. São bens públicos: I – os de uso comum do povo, tais como rios mares, estradas, ruas e praças; II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviços ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III – os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma destas entidades. Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram bem dominicais os bem pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

⁹⁵ Cabe exceção quanto à alienação de bens públicos, principalmente no que concerne aos de uso especial, pois podem fazer parte do comércio jurídico de direito público, passando de um ente estatal para outro. (DI PIETRO, 2002. p. 554).

⁹⁶ Os bens dominicais não são usucapíveis em razão dos artigos 183, §3º e 191, parágrafo único da CF88 e Súmula 340 do STJ, que consagrou o entendimento que, “desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”. Mesmo havendo exceções com o chamado usucapião pro labore das Constituições de 1934, 1937 e 1946, e posteriormente com o usucapião especial instituído pela Lei nº6.969 de 10 de dezembro de 1981, hoje o Código Civil traz em seu artigo 102 a negação ao usucapião sobre bens públicos.

Assim, partindo do conceito de terras devolutas estabelecido pelo artigo 3º da Lei de Terras, como áreas públicas (fora do domínio legítimo de particulares) às quais não é dada destinação pública específica, chega-se à conclusão de que tais terras “integram a categoria de bens dominicais, precisamente pelo fato de não terem qualquer destinação pública. Isto significa que são disponíveis (DI PIETRO, 2002, p.587).

Porém, deve ficar claro que, ainda como bem dominical, terra devoluta é uma espécie de terra pública⁹⁷ cuja existência somente pode ser aferida por meio do procedimento discriminatório⁹⁸. Sem o termo desse processo (transito em julgado da sentença de mérito e da homologação da demarcação, se judicial), trata-se apenas de expectativa de direito do ente federativo que lhe apura, não podendo sofrer qualquer alienação.

As terras devolutas devidamente discriminadas, apuradas e registradas em nome do ente federativo proprietário podem sofrer as destinações legais cabíveis (artigo 20, inc.II e artigo 225, §5º da CF/88, se da União, e artigo 3º do revogado Decreto-lei estadual nº14.916/1945 e artigo 203 da Constituição Estadual, se do Estado de São Paulo), quando então passam a categoria de bens públicos de uso comum ou especial.

A terra devoluta remanescente, após a destinação a fins públicos, como bem dominical pode ser alienada, especialmente em políticas de regularização fundiária de interesse social, sendo esta entendida como aquela destinada à pequenos posseiros do campo e da cidade, ou comunidades tradicionais.

⁹⁷ “Temos, pois, duas espécies de terras públicas lato sensu (gênero): as terras devolutas e as terras públicas stricto sensu. Esse é o sentido, pois, empregado no artigo 188 da CF de 1988, ao mencionar que “A destinação de terras públicas e devolutas...”. Entenda-se, aí, terras públicas stricto sensu.. “De notar-se, pois, que a noção de bens determinados e determináveis é fundamental para compreensão do que sejam terras devolutas. Tanto que as terras devolutas passam a ser terras públicas stricto sensu depois de discriminadas, vez que passam a ser bens determinados. Logo, não fosse a existência de terras devolutas, desnecessária seria a distinção entre terras públicas lato sensu e stricto sensu. Teríamos, apenas, terras públicas, como só acontece em quase todos os países” (CUNHA JUNIOR, 2003).

⁹⁸ “Costuma-se frisar, com muita ênfase, a distinção entre terras públicas e terras devolutas; as primeiras são o gênero de que as segundas são as espécies. Para a identificação dos bens imóveis da União utiliza-se o processo demarcatório, porque já têm individualização, caracterização e medida certa (terrenos de marinha e seus acrescidos, terrenos de simples reserva, à margem dos rios navegáveis, próprios federais). Para a identificação das terras devolutas segue-se o processo discriminatório, para separar o que é devoluto do que é particular.”(SILVA, 2003)

4. Da discriminação de terras devolutas no estado de São Paulo

No que concerne à discriminação de terras devolutas, cumpre informar que foi prevista de forma administrativa na Lei Imperial nº601/1850 e no Decreto Imperial nº1318/1854, bem como nas leis paulistas disciplinadoras do assunto, especialmente no Decreto-lei nº14.916/1945, a qual também previa o processo judicial.

No Estado de São Paulo, nas primeiras décadas do século passado, a apuração e a arrecadação de terras devolutas era feita de forma administrativa. A partir do Decreto Estadual nº5.133/1931, optou-se pela discriminatória judicial (cf. PORTO, 2012).

Hoje a Lei Federal nº6.383/1976, prevê tanto o processo administrativo, quanto o judicial (rito sumário), sendo certa, neste caso, sua divisão em duas fases, quais sejam: de chamamento dos interessados para análise do mérito (análise dos títulos); e de demarcação (separação técnica dos imóveis particulares dos públicos).

Tal lei é aplicada aos estados ex vi seu artigo 27, porém, no Estado de São Paulo, procedimento administrativo não é utilizado, não obstante as tentativas na adoção pelo órgão de terras do estado, ainda que seja para fins exclusivos de regularização do particular.

Segundo a Procuradoria Geral do Estado a adoção desse procedimento não traria segurança jurídica, pois, em tese, não existira Oficial de Registro de Imóveis capaz, muito em razão da precariedade das descrições tabulares e da deficiência dos indicadores reais, de emitir uma certidão negativa de registro imobiliário sobre determinada parte do território paulista. Ademais, *“não se pode excluir do judiciário qualquer violação do direito individual, não se exclui a possibilidade, por exemplo, de questionar judicialmente a conclusão administrativa”* (GUGLIELMI, 2002).

Assim, no Estado de São Paulo, finaliza-se o processo judicial da ação discriminatória com a homologação da demarcação e a expedição da carta de sentença para registro das terras devolutas no Cartório de Registro de Imóveis (registro individualizado) em nome da Fazenda Pública, passando a integrar, excluídas aquelas reservadas (bens de uso comum ou especial), o patrimônio público disponível como bem dominical, momento em que podem ser destinadas a quaisquer fins de interesse

público, incluindo a transmissão aos municípios, caso estejam nos raios municipal e distrital estipulados pela legislação paulista, ou aos particulares, na política de regularização fundiária.

5. Das terras devolutas municipais no estado de São Paulo

A primeira notícia que se tem de terras devolutas municipais é pelo Alvará de 5 de outubro de 1795, que estabeleceu doação de área realengas às Câmaras Municipais, de uma área de quatro léguas em torno das cidades e vilas, para que administrassem e tirassem rendas de foros.

No Estado de São Paulo, conforme artigo 38, §1º da Lei 16/1891⁹⁹, primeira Lei de Organização Municipal, concedeu às Municipalidades para formação das cidades, vilas e povoados “*as terras devolutas adjacentes às povoações de mais de mil almas em raio de círculo de seis quilômetros, a partir da praça central*”. Já a Lei Estadual nº1.038/1906¹⁰⁰ estabeleceu o raio de 6,0 Km àquelas povoações, sendo seguida pela Lei Estadual nº2.484/1935¹⁰¹ e pelo Decreto-lei 14.916/1945¹⁰², que ampliaram aquele raio para 12 Km no município de São Paulo e 8 Km nos demais municípios.

Saliente-se que à época a legislação paulista possibilitava, inclusive, a discriminação de terras devolutas feita pelos municípios, sendo corroborada pela legislação federal por meio do artigo1º da Lei nº3.081/1956 e artigo11, §1º da Lei nº4.504/1964.

A Emenda Constitucional nº1, de 17 de outubro de 1969, fez uma modificação em relação às Cartas anteriores, na medida em que ditou pertencer à União “*a porção de terras devolutas indispensáveis à defesa nacional ou essencial ao seu desenvolvimento econômico*” (artigo4º), reservando-se ao Estado “*as terras devolutas não compreendidas no artigo anterior*” (artigo5º)¹⁰³, repetindo o silêncio quanto à

⁹⁹ Revogada pela Lei Estadual nº1.038/1906.

¹⁰⁰ Revogada pela Lei Estadual nº2.484/1935.

¹⁰¹ Revogada pela Lei Estadual nº12.246/2006.

¹⁰² Revogado pela Lei Estadual nº12.392/2006.

¹⁰³ “aparentemente de pequeno alcance, a diferença de linguagem finda acarretando um mundo de conseqüências da maior amplitude. As terras devolutas, insistamos, continuam pertencendo aos Estados, podendo, entretanto, a União apropriar-se daquelas porções julgadas indispensáveis não apenas à defesa – e defesa das fronteiras - mas à segurança – que diz muito mais que defesa – e segurança de toda a nação – I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

existência de terras devolutas municipais, o que, por óbvio, foi refletido no texto da Lei nº6.383/1976, que dispôs sobre a discriminação (administrativa e judicial) de Terras Devolutas, inspirando a redação do artigo 27, o qual abriu séria dúvida quanto à legitimidade ativa do município para propositura de Ação Discriminatória¹⁰⁴.

Em 1969, o Estado de São Paulo aprovou o Decreto-lei complementar nº 9¹⁰⁵, Lei de Organização dos Municípios, que repetiu a regra anterior e integrou também ao patrimônio dos municípios as terras devolutas localizadas no raio de 6 Km dos seus distritos, ex vi artigo 60, parágrafo único¹⁰⁶.

Hoje a Constituição de 1988, adota redação semelhante às Constituições anteriores à EMC 1/1969, fazendo referência objetiva às terras devolutas da União (artigo 20, inc. II) e, por exclusão, aquelas dos estados (artigo 26, inc. IV).

Ocorre que, com a revogação do Decreto-lei complementar nº9/1969, pela Lei Complementar nº1.004/2006, foi instalada grande dúvida sobre o direito dos municípios sobre as terras devolutas constantes em seus territórios ainda não transmitidas pelo Estado. Assim, a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo solicitou manifestação da Procuradoria Geral do Estado, a qual foi dada por meio dos Pareceres PA 77/2011 e GPG/Cons. nº46/2011, com as conclusões da Subprocuradoria Geral do Estado.

Referidos pareceres chegaram às seguintes conclusões:

- a) A Constituição da República somente atribuiu a propriedade de terras devolutas à União e aos Estados, na forma dos artigos 20, inciso II e 26, inciso IV, razão pela qual somente a esses

ou do "essencial" não somente ao desenvolvimento econômico, mas ao desenvolvimento "tour court" – econômico, social, político, institucional, espiritual" (COSTA PORTO apud ABE, 2006, p.154).

¹⁰⁴ A respeito do problema, duas correntes se formaram: uma entendendo que na omissão da Lei n.6.383, de 1976, que disciplina a ação discriminatória, não tem o município legitimidade ativa para intentar a ação, devendo esta ser proposta pelo Estado que transpassou as terras devolutas (Neste sentido: Decreto Estadual n.50.199, de 1968, que autorizou a efetivação de convênios de municípios com o Estado, para a propositura de Ações Discriminatórias). Outra corrente, sustentando a viabilidade de o município agir diretamente, sustenta que apesar da Lei n.6.383, de 1976, não ter se reportado ao Município, nada impede que ele estabeleça normas procedimentais próprias para a discriminação de suas terras devolutas, tendo em vista a sua autonomia prevista no art.15, inciso II, da Constituição Federal (CF/1967 c.c. EC1/1969). (TOSI, FREITAS, 1985).

¹⁰⁵ Revogado pela Lei Complementar Estadual nº1.004/2006.

¹⁰⁶ Artigo 60 - Pertencem ao patrimônio municipal as terras devolutas que se localizem dentro do raio de oito quilômetros contados do ponto central da sede do Município, e de doze, contados da Praça da Sé do Município de São Paulo. Parágrafo único - Integram, igualmente, o patrimônio municipal, as terras devolutas localizadas dentro do raio de seis quilômetros, contados do ponto central dos distritos.

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

Grupo de Governança de Terras – Núcleo de Economia Agrícola e Ambiental – Instituto de Economia –

Universidade Estadual de Campinas

entes foi atribuída legitimidade para discriminar terras devolutas.

b) Aos municípios foi atribuída a propriedade das terras declaradas devolutas inseridas no círculo municipal e raio distrital, na forma do artigo 60 do Decreto-Lei Complementar 9, de 31 de dezembro de 1969, que vigorou até revogação expressa pela Lei Complementar 1.004, de 11 de dezembro de 2006.

c) Os municípios têm direito adquirido às terras declaradas devolutas até a revogação do Decreto-Lei Complementar 9 de 31 de dezembro de 1969, desde que até esta data tenha ocorrido o trânsito em julgado da fase declaratória do procedimento discriminatório.

d) A exigibilidade do direito atribuído aos municípios somente se inicia após o trânsito em julgado da fase demarcatória do procedimento discriminatório.

e) As terras declaradas devolutas após a revogação do Decreto-lei Complementar 9, de 31 de dezembro de 1969, desde que ocorrido o trânsito em julgado da fase demarcatória do procedimento discriminatório, poderão ser alienadas aos municípios na forma do que disciplinam o artigo 19, inciso IV, da Constituição Estadual, e o artigo 17, inciso I, da Lei 8666/93.

Salienta-se que nesse procedimento de transmissão das terras devolutas aos municípios paulistas, a PGE entendeu também que, tal como anteriormente autorizado pelo Decreto 14.916/1945: antes da transmissão aos municípios, o Estado lançará mão de seu poder discricionário para reservar, para si, as áreas que já sejam ocupadas por equipamentos públicos ou destinadas às atividades de interesse público, bem como observar o disposto no artigo 225, parágrafo 5º, da Constituição da República, cujo conteúdo foi reproduzido no artigo 203, da Constituição Estadual.

Assim, as terras devolutas municipais estão dentre aquelas terras devolutas remanescentes, ou seja, constituídas como bens públicos dominicais. Porém, como o município tem o direito sobre as mesmas pela legislação estadual, o Estado deve transmitir a propriedade dessas terras ao município.

6. Da regularização fundiária do particular nas terras devolutas paulistas

Antes de adentrar no histórico da legislação paulista sobre o tema, cumpre esclarecer que o que se trata como regularização fundiária de terras devolutas nesse artigo remete-se muito mais ao seu aspecto jurídico, relacionado à regularização dominial. Isso porque, ainda que sejam vistos alguns traços relacionados a aspectos sociais e ambientais ao longo da história legislativa, a regularização fundiária a princípio, atrelava-se muito mais à ideia de propriedade plena, servindo mais à

segurança jurídica nas relações do que a busca pelo cumprimento da função social, a qual, com o passar do tempo, foi se congregando `as leis que tratavam do assunto.

Hoje, conforme disciplina no art.46 da Lei 11.977/2009 e, quiçá, disciplinará o art.1º do Projeto de Lei do Senado 368/2013, a regularização fundiária tem aspectos muito mais abrangentes que exigem um conjunto amplo de medidas para o cumprimento da função social e a busca do desenvolvimento sustentável, até para que os beneficiários não voltem à irregularidade.

A Lei nº601/1850 e seu decreto regulamentador, além de disciplinarem a respeito de terras devolutas e de sua discriminação, trouxeram a possibilidade de legalizar diretamente, verificada a condição de cultura efetiva e morada habitual, os imóveis de inúmeros sesmeiros e concessionários relapsos que haviam caído em comisso, bem como de posseiros não amparados em qualquer título legal, por meio da revalidação e da legitimação de posses. Foi instituído, então, no centro de todo sistema¹⁰⁷, a figura do Juiz Comissário das medições que atuava essencialmente de forma administrativa (JUNQUEIRA, 1968, p.77). Além disso, as terras devolutas estavam sujeitas à venda pela Coroa.

Há notícia de trabalhos da Comissão de Medição de Terras Públicas em várias regiões do estado, como Vale do Paraíba, Vale do Ribeira e Região de Campinas e Mogi. Exemplo de discriminação, legitimação e venda de terras devolutas na então Província de São Paulo, foram terras no município de Cananéia, no chamado 2º território.

Com o advento da República, como já informado, as terras devolutas passaram ao domínio dos Estados (artigo 64 da CF/1891). Nesta esteira, o Estado de São Paulo, por meio da Lei nº323/1895, também previu a discriminação administrativa e venda de terras devolutas, bem como a legitimação e a revalidação de concessões até o limite de mil hectares em terras de cultura, e dois mil em cerrados ou campos (artigo 10), prevendo, ainda, prazo para requerimento da mesma pelos interessados, os quais

¹⁰⁷ Insta informar que o registro paroquial previsto no artigo 13 da Lei Imperial nº601/1850, e regulamentado pelos artigos 91 a 107 do Decreto Imperial nº1.318/1854, sob a responsabilidade de declaração de cada possuidor de terras, tinha intenção meramente estatística, não conferindo qualquer direito ao declarante, razão pela qual não deve ser considerado como forma de regularização fundiária ao particular.

deveriam arcar com custas da medição e demarcação, frise-se independentemente de discriminação anterior (artigo 13).

Já o Decreto regulamentador 734/1900, foi além, e previu todo sistema arrecadatário de terras devolutas, inclusive dispondo sobre registros públicos (artigo 22 a 68).

Ademais, esse decreto, dispôs independêr de processo de legitimação a posse o título legítimo de domínio ou decisão judicial anterior a 2 de agosto de 1878, ou ainda a mera posse de 30 anos, com morada habitual e cultura efetiva, contados de 2 de agosto de 1868 (artigo 9º), sujeitas, no entanto, ao processo de justificação e legitimação perante o Juízo da Comarca do imóvel, no prazo de 1 ano da edição da referida norma (artigos 69 e 77), mesmo prazo para a revalidação das concessões (artigos 114 a 122). Passado este período seriam iniciadas as discriminações administrativas no âmbito da Secretária da Agricultura, Comercio e Obras Públicas (artigo 123 e seguintes), com possibilidade de recursos ao Juízo da Comarca.

Várias discriminações administrativas foram vistas no Vale do Ribeira, no Pontal do Paranapanema, Baixada Santista e Vale do Paraíba. Exemplo é o 18º Perímetro de Peruíbe, realizado pelo Serviço de Discriminação de Terras da Secretaria da Agricultura, homologado em 28/08/1916.

Concluindo o sistema arrecadatário de terras, o Decreto 734/1900 previu serem nulas e criminosas as posses posteriores a 22 de junho de 1895 (artigo 155), prevendo, ainda, a venda das terras devolutas arrecadadas e sanções para o descumprimento de suas normas.

Visando alcançar maiores resultados de regularização de terras, veio depois a Lei nº1844/1921, que previu a possibilidade de alienação gratuita das terras devolutas para nacionais ou estrangeiros domiciliados no estado, que as cultivassem no limite de 500 hectares de terras de cultura, 4.000 hectares de terras próprias para criação e 50 hectares nos lotes suburbanos (artigo 2º) e a possibilidade de conceder título de domínio aos possuidores de terras devolutas caso suas posses fossem justas e tivessem começado um ano antes da lei, aos possuidores de terras devolutas que as tivessem obtido por título não legítimo anterior a lei, bem como aos possuidores que estivessem na

posse por decisão judicial (artigo 4º), ficando os dois primeiros casos sujeitos ao procedimento de justificação de posse perante o Juízo competente (artigo 5º).

Tal lei foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº3.501/1922, que além de detalhar os procedimentos de alienação e titulação de terras devolutas, previu procedimento discriminatório misto - administrativo com homologação judicial (artigo 25 e seguintes) -, tendo sido alterado somente para o judicial sob a competência da Diretoria de Terras e Colonização da Secretaria da Agricultura, com a edição do Decreto 5.133/1931.

Com o advento do Decreto nº 6.473/1934, o processo judicial foi mantido como regra de discriminação, utilizando também a enumeração das terras que o estado considerava como particulares (artigo 2º) para regulamentar a necessidade de ações judiciais de justificação, cujo prazo para propositura foi reduzido para 6 meses aos detentores de posses em áreas regularmente discriminadas (artigo 25). Outra inovação desse decreto foi o reconhecimento expresso da aquisição pela usucapião (artigo 67 do Código Civil de 1916, artigo 1º do Decreto nº 19.924/1931 e artigo 2º do Decreto nº 22.785/1933) e a eliminação do procedimento de legitimação (então confundido com o processo de justificação), restringindo-se a emissão de títulos de domínio às propriedades discriminadas, justificadas, medidas ou regularmente vendidas (artigo 50).

A única alienação gratuita permitida pelo Decreto nº 6.473/1934 foi a de lotes de até 25 hectares, aos respectivos ocupantes, desde que brasileiros natos ou naturalizados, reconhecidamente pobres, que tivessem no local cultura efetiva e morada habitual, por tempo não inferior a cinco anos (artigo 37).

Na vigência dessas leis foi proposta grande parte das ações discriminatórias e realizadas várias legitimações no Vale do Ribeira, Alto Vale, Região Sorocabana, Vale do Paraíba, Litoral Norte e Pontal do Paranapanema.

Adveio, então, o Decreto-lei nº 14.916/1945, conhecido como Lei Morato, com a repetição da conceituação de terras devolutas por exclusão (artigos 1º ao 5º), previu o procedimento administrativo (artigos 10 a 19) e o judicial (artigos 20 a 48) para discriminação de terras devolutas, sob a consolidação da competência da Procuradoria

do Patrimônio Imobiliário e Cadastro do Estado (artigo 6º a 9º), possibilitando, na conclusão da discriminação, a legitimação de posses (artigos 49 a 59).

Ademais, a fim de agilizar e facilitar a regularização, esta lei previu que o processo de justificação administrativo no âmbito daquela Procuradoria (artigos 60 a 70). Previu também a alienação onerosa e gratuita, como a legislação anterior.

A fim de adequar-se à Lei Federal nº3.081/1956, que revogou em parte a Lei Federal nº9.760/1946 (o procedimento administrativo de discriminação), foi editada a Lei Estadual nº3.962/1957, que adequou a legitimações de posse em terras devolutas estaduais devidamente apuradas em Ação Discriminatória e registradas. Foi mantida a competência da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário.

O procedimento administrativo de discriminação de terras somente foi revigorado pelo artigo 11 da Lei nº4.504/1964, o Estatuto da Terra, bem como, posteriormente, pela Lei nº6.383/1976, em opção ao judicial quando não houver litígio.

Lei Estadual nº3.962/1957, ainda vigente, prevê o Plano Geral de Legitimações de Posses (análise geral das ocupações existentes no perímetro), devidamente instruído com laudo circunstanciado, o qual, se aprovado pelo Procurador do Estado Chefe, segue para publicação dos editais (na imprensa oficial e duas vezes em jornal local). A seguir, julgadas eventuais reclamações, os ocupantes com áreas que preenchem os requisitos legais para legitimação e que não sejam isentos (áreas acima de 25 ha.) são notificados para recolherem a taxa de 10% sobre a terra nua para, então, seguirem à titulação (artigos 8º e 9º).

Poucas ações discriminatórias foram propostas nas décadas de 50 a 70. Nesse período cuidou o Estado de promover a titulação dos ocupantes de terras devolutas já apuradas.

Posteriormente, novamente adequando a legislação estadual à federal, adveio a Lei Estadual nº4.925/1985, ainda vigente, que possibilitou a venda de lotes rurais às famílias rurícolas que ocupassem áreas de colonização (Decreto nº5.824/933, e Lei nº5.994/1960), possibilitou a discriminação administrativa (artigo 8º), e limitou a legitimação de posses a 100 ha. Os Decretos nºs 26.889/1987 e 28.126/1988, regulamentaram a primeira parte aludida lei.

Já o Decreto nº28.389/1988, ainda vigente, disciplinou a respeito do procedimento administrativo de legitimação de posses, definindo, inclusive, critérios para titulação (artigo1º), quais sejam área inferior a 100ha, beneficiário não proprietário de outro imóvel e posse efetiva (mínimo de 5 anos, morada permanente ou morada habitual mais cultura efetiva em imóvel rural - 30% da área aproveitável - e edificação residencial se imóvel urbano). Estipulou ainda cláusulas resolutivas para constar dos títulos de domínio (artigo3º) e a possibilidade de permissão de uso (artigos 5º e 6º).

Com base nessa legislação até os dias atuais são promovidas regularizações com base em Planos Gerais de Legitimação, justamente nas regiões do estado marcadas historicamente por perímetros e conflitos.

Outra norma que possibilitou a distribuição de terras devolutas para particulares foi a Lei nº 4.957/1985¹⁰⁸, que dispôs sobre planos públicos de valorização e aproveitamento dos recursos fundiários por trabalhadores rurais, sob a competência a cargo do Instituto de Assuntos Fundiários, da Coordenadoria Sócio - Econômica da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, e da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário da Procuradoria Geral do Estado. O Decreto Estadual nº35.852/1992, regulamentou em parte esta lei.

Cumprir lembrar que, na esteira do que dispunha o artigo 9º da Lei nº4.925/1985, visando regulamentar acordos em Ações Discriminatórias, para, principalmente, promover arrecadação de terras para assentamentos das famílias aptas nos termos da Lei nº 4.957/1985, propiciando desenvolvimento (especialmente no Pontal do Paranapanema), foi editado o Decreto nº 42.041/1997.

Esse decreto estabeleceu critérios para os acordos de arrecadação de terras (artigos2º ao 5º), a necessidade de formalização por meio de escritura pública (artigo

¹⁰⁸ Atualmente, há uma proposta de alteração da Lei nº 4.957/1985. Isso porque, após 30 anos em vigor, a realidade social mostrou que alguns pontos que precisavam ser readequados, como a sucessão hereditária do lote, com a utilização da concessão de uso. Outro aspecto inovador do projeto diz respeito à parceria agrícola com membros da própria família o que possibilitará ampliar e diversificar a capacidade produtiva do lote, possibilitando não só o titular a acessar linhas de financiamentos fundamentais para o fomento da agricultura e os programas de compras institucionais de alimentos, como o Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS). A mudança proposta, pioneira no Brasil, além de fortalecer o vínculo à terra, proporcionará maior capacidade de exploração das unidades de produção, estimulando a fixação das famílias e dos jovens no campo. Atualmente o Itesp assiste em torno de 7 mil famílias que vivem em 136 assentamentos estaduais (cf. SÃO PAULO, 2015).

6º), os limites do acordo (artigo7º), o procedimento perante a Procuradoria Geral do Estado (artigos 8º, 9º e 13), a intervenção do ITESP quanto à escolha da área e estudos técnicos (artigo10), a comissão de caráter consultivo no âmbito da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, com atribuição de se manifestar sobre cada proposta de acordo (artigos11 e 15) e os fatores¹⁰⁹ a serem considerados em cada aferição de viabilidade (artigo12).

Cumprе salientar que no estado de São Paulo mais de 90 mil hectares foram arrecadados mediante acordos, inclusive nos moldes informados, e resultaram em 88 assentamentos estaduais.

Quanto ao direito garantido aos remanescentes de quilombos pelo artigo 68¹¹⁰ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o estado de São Paulo editou a Lei nº 9.757/1997, a qual dispôs sobre a possibilidade de legitimação de posse de terras públicas estaduais aos remanescentes de quilombo.

Tal lei foi regulamentada pelos Decretos nºs 41.774/1997 e 42.839/1998, determinaram os procedimentos necessários para a regularização dominial, passando pelo reconhecimento da comunidade por meio do Relatório Técnico Científico¹¹¹, demarcação do território e titulação (se em devolutas estaduais¹¹²) das associações constituídas.

Em 1999, em substituição ao antigo Instituto de Terras, foi criada a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” – Itesp, por meio da Lei nº10.207, a qual foi regulamentada pelo Decreto Estadual

¹⁰⁹ I - quanto à área a ser recebida pela Fazenda do Estado, sua produtividade e a natureza, a quantidade e o estado das acessões e benfeitorias nela existentes; II - quanto à ação discriminatória, sua situação processual e a perspectiva para sua conclusão; III - a situação jurídica do título de domínio de cada imóvel; e IV - a amplitude da demanda por terras para execução de projetos de assentamentos.

¹¹⁰ Aos Remanescentes das Comunidades dos Quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado, emitir-lhes os respectivos títulos, o que se ajusta ao consignado nos artigos 215 e 216, que apontam diretrizes para a proteção do patrimônio e das manifestações culturais dos diferentes segmentos étnicos nacionais ou grupos formadores da sociedade brasileira.

¹¹¹ “O objetivo do Relatório, construído a partir de pesquisas antropológicas, com foco na territorialidade, ocupação atual e histórica, relações sociais, econômicas e culturais, é identificar a comunidade.” (SANTOS, GIACOMINI, 2006)

¹¹² Em caso de terras particulares as terras ocupadas pela comunidade, o Relatório Técnico Científico será encaminhado ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para que promova a desapropriação nos termos da legislação federal.

I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras – 14 e 15 de Setembro de 2015

Grupo de Governança de Terras – Núcleo de Economia Agrícola e Ambiental – Instituto de Economia –

nº44.294/1999, estabelecendo no seu artigo 4º, inciso I. que, para consecução de suas finalidades, caberá “*promover a regularização fundiária em terras devolutas, ou presumivelmente devolutas, nos termos da legislação vigente, em colaboração à Procuradoria Geral do Estado*”. Isso porque a competência direta para representar a Fazenda Pública do Estado na defesa do seu patrimônio é da PGE, conforme reza a Lei Complementar Estadual nº 478/1986, Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado.

Disso se conclui que a Fundação tem a incumbência de auxiliar a PGE no trabalho de discriminação e regularização de terras devolutas, não podendo agir isoladamente.

Nesse desiderato, tendo em vista especialmente a demora no julgamento das ações discriminatórias e sua ineficiência para promover a regularização fundiária de ocupantes de forma rápida, a Fundação Itesp buscou auxiliar a PGE na propositura de ações em blocos de fazendas no Pontal do Paranapanema (o que justamente possibilitou os acordos acima referidos), e a propor ações discriminatórias em Unidades de Conservação de Proteção Integral a fim de defender a FESP de indenizações indevidas por desapropriação indireta.

Uma vez que a discriminação administrativa cominada com a legitimação de posses no estado é aceita pela PGE, a tendência para a política específica de regularização fundiária rural de pequenos e médios proprietários se afasta da propositura de novas ações discriminatórias, que só tendem a gerar mais conflito e insegurança jurídica. Há ações discriminatórias sobre grandes extensões propostas na década de 30 e 40 do século passado que estão encontrando a homologação da demarcação somente agora. O pequeno e médio proprietário não pode esperar tanto tempo para ter a segurança jurídica relativa ao direito sobre aquela parcela do território.

Ademais, com base no artigo 3º da Lei nº10.207/1999 e no artigo 2º do Decreto nº55.606/2010, a Fundação Itesp também poderá auxiliar os municípios na regularização de terras devolutas municipais, mediante convênio do Programa “Minha Terra”.

6.1. Da Lei nº14.750/2012, que alterou a Lei nº11.600/2003

Após longos debates que envolveram autoridades e sociedade civil organizada, sobre a regularização de imóveis no Pontal do Paranapanema não passíveis de legitimação de posse, foi aprovada a Lei nº 11.600/2003, que dispõe sobre a regularização de posse em terras devolutas da 10ª Região Administrativa do Estado.

Trata da alienação onerosa (calculada em 10% sobre o valor da terra-nua) de glebas com área de até 500 hectares, que se caracterizem como terras devolutas (ou presumivelmente devolutas, em ações discriminatórias), ao ocupante que mantiver, sem oposição, posse efetiva por prazo mínimo e ininterrupto de cinco anos, atendendo aos requisitos da morada permanente ou habitual e a exploração de 80% da área aproveitável do imóvel.

Ademais, o projeto instituiu o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Pontal do Paranapanema, definindo sua área de atuação como abrangente dos municípios integrantes da 10ª Região Administrativa do Estado, bem como fixando seus objetivos (dentre os quais destacamos os de financiar e investir em programas e projetos de interesse da área, de participar das atividades de planejamento regional do Pontal do Paranapanema, e de contribuir com recursos técnicos e financeiros para a regularização fundiária da região), suas receitas e a respectiva destinação destas.

Ocorre que, após oito anos se passaram sem resultados efetivos dessa lei. Por esta razão, a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” – Itesp, propôs ao Governo do Estado encaminhamento de projeto para sua alteração, nos seguintes pontos :

- Alteração da área máxima de regularização de posse de 500 hectares para 15 módulos rurais, adequando-se à legislação federal;
- Afastamento da necessidade de que as áreas sejam inaptas à implantação de projetos de assentamentos fundiários;
- Extensão dos benefícios às pessoas jurídicas;
- Inclusão da obrigatoriedade de o ocupante requerer o Licenciamento Ambiental em até 120 (cento e vinte) dias perante o órgão ambiental competente;
- Inclusão da obrigatoriedade de o ocupante requerer a averbação da Reserva Legal junto à matrícula do imóvel, em até 120 (cento e vinte) dias da concessão da licença ambiental; e
- Alteração do prazo de pagamento ao Estado para até 36 parcelas.

Assim, a Lei nº 14.750/2012, alterando Lei nº 11.600/2003, previu o instrumento da regularização da posse, caracterizado pela alienação onerosa (10% sobre o valor da terra nua - valor do IEA -, pagos em até 36 meses) ao ocupante, pessoa física ou jurídica, que mantiver, sem oposição, posse efetiva (a morada permanente ou habitual e a exploração de 80% da área aproveitável da gleba) por prazo mínimo e ininterrupto de 5 (cinco) anos de terras devolutas não superiores a 15 (quinze) módulos fiscais na 10ª Região Administrativa do Estado (atual Região Administrativa de Presidente Prudente), cujas posses não sejam passíveis de legitimação ou outorga de permissão de uso, nem sejam reservadas, ou sobre as quais a Fazenda Estadual concorde em desistir da discriminação mediante transação judicial homologada nos autos das respectivas ações discriminatórias, observado o procedimento perante à Procuradoria Geral do Estado (artigo 3º), com subsídios da Fundação Itesp.

Conciliada à questão ambiental, a referida lei previu em seu artigo 5º ainda que o título de domínio, para efeito de preservação ambiental, deve conter a obrigatoriedade de o ocupante requerer o licenciamento perante o órgão ambiental competente em até 120 dias a contar da data de sua expedição; e a averbação junto à margem da inscrição da matrícula do imóvel, da localização, compensação ou desoneração da reserva legal, no prazo de 120 dias contados da concessão da licença por parte do órgão ambiental competente.

O Decreto nº48.539/2004, alterado pelo Decreto nº59.111/2013, regulamentou o procedimento estampado na Lei nº11.600/2003, alterada pela Lei nº14.750/2012, prevendo como destaque o instrumento de consolidação de domínio, fruto do consenso entre Fundação Itesp, Procuradoria Geral do Estado - PGE, Associação de Registradores Imobiliários de São Paulo – ARISP e Corregedoria Geral da Justiça do Estado.

O termo de consolidação de domínio, assim chamado, foi cunhado por meio da interpretação lógica da norma que objetiva gerar, sobretudo, segurança jurídica aos ocupantes de terras devolutas que preencham os requisitos da lei, sem, contudo, causar ônus desnecessário ou efeito negativos com eventuais cancelamentos de registro. Isso porque grande parte das áreas julgadas devolutas - assim como em Ação Discriminatória - no Pontal do Paranapanema, têm seus imóveis com registros junto ao Cartório de Registro de Imóveis.

Ainda que com origem passível de anulação, tais registros ao longo de décadas geraram efeitos jurídicos, estampando uma série de relações jurídicas que não devem ser simplesmente apagadas com o cancelamento do registro, sob a pena de se gerar insegurança.

Nesse sentido, o mérito da consolidação de domínio consiste em, sem cancelar o registro do particular, lavrar-se o termo que será subscrito pelo interessado, pelo Procurador Geral do Estado e pelo Secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania, com as obrigações de caráter ambiental e o reconhecimento da Fazenda do Estado, averbando-o na matrícula do imóvel, nos termos do Provimento CG nº13/2013.

Até o momento, passados menos de dois anos da sua regulamentação, a Lei da Regularização de Posses com as alterações realizadas em 2012, tem demonstrado bons resultados: 62 interessados solicitaram a regularização de posses de mais de 15.600,00 hectares; desses, 18 pedidos já foram deferidos e 10 Termos de Consolidação de Domínio (TCDs) já foram expedidos, somando um total de 2.060,00 hectares regularizados.

Outro fator relevante é que, até o momento, o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Pontal do Paranapanema – FUNDESPAR, já arrecadou R\$1.904.351,59, os quais serão destinados a projetos de infraestrutura de assentamentos da região após aprovação pelo Conselho do Fundo, recentemente nomeado.

Visualizando esses resultados, está sendo elaborada uma legislação específica para promover de forma mais eficiente e rápida a regularização fundiária de terras devolutas ou presumivelmente devolutas nas Regiões Administrativas de Registro e de Itapeva, no Vale do Ribeira e no Alto Vale, onde estima-se que há cerca de 300 mil hectares¹¹³ passíveis de serem beneficiados pela nova legislação, excluídas áreas reservadas.

Essas regiões são marcadas por características semelhantes, como a relevância do patrimônio ambiental; a predominância de pequenos e médios

¹¹³ Considerando os dados do Censo Agropecuário, do Cadastro de Imóveis Rurais do Incra, do Levantamento das Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo e de trabalhos realizados pela Fundação Itesp, estima-se que existam cerca de 8 mil imóveis rurais e com características urbanas em zona rural em terras devolutas ou presumivelmente devolutas nessas regiões, que podem ser beneficiados por esta nova legislação.

proprietários de terra, calcados especialmente na agricultura familiar; o baixo índice de desenvolvimento humano em relação ao estado e a alta vulnerabilidade. Ademais, segundo dados do SEADE, a maior parte da população dessas regiões vive na zona rural com o desenvolvimento de atividades agropecuárias, porém, inversamente, os agricultores dessas regiões são as que menos recebem crédito rural para investimentos, o que evidencia, mais uma vez, a necessidade de regularização dominial, pois sem o registro imobiliário em seu nome o produtor fica impedido de acessar a financiamentos bancários para sua produção.

Nesse sentido, o novo projeto aprimora o instrumento da Regularização de Posse dispondo, inclusive, sobre a modalidade de interesse social, gratuita, aos agricultores familiares ocupantes de áreas de até 4 módulos fiscais, a grande maioria dos ocupantes.

Isso porque, a atualização dos antigos Planos Gerais de Legitimação de Posse, pela quantidade de ocupantes e análises, mostram-se morosos tanto em sua confecção quanto em sua análise. Assim, o processo individualizado se mostraria, em tese, mais eficiente, inclusive se instruído pelo próprio interessado.

Além disso, esta proposta prevê a transmissão de núcleos com características urbanas aos municípios, independentemente da sua localização, para promoção da regularização fundiária em harmoni^{35a} com a legislação municipal.

Outra inovação importante disposta no projeto é relacionada ao tramite do processo individual de regularização de posse, que agora fica mais dinâmico e com prazos mais adequados.

Por fim, igualmente, objetiva-se criar o Fundo de Regularização Fundiária de Interesse Social das Regiões Administrativas de Registro e de Itapeva, cujos recursos, também provenientes da própria regularização de posse onerosa, podem ser utilizados pela Fundação Itesp e municípios para financiar projetos de regularização fundiária e, também, contribuir com a infraestrutura de áreas reconhecidas como de remanescentes de quilombo e de assentamentos estaduais.

7. Conclusão

Desde o início da República, com a transmissão aos estados das terras devolutas constantes em seus territórios (artigo 64 da Constituição da República de 1891), o Estado de São Paulo, com base em sua legislação, vem promovendo a discriminação, a regularização e a destinação dessas terras, especialmente nas regiões do Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira, Sudoeste Paulista (Alto Vale e Região de Sorocaba), Vale do Paraíba e Litoral Norte.

Terras devolutas são terras que, na forma definida em lei, não são outras espécies de bens públicos e nunca ingressaram no domínio particular legitimamente ou dele retornaram ao domínio público.

No estado de São Paulo, após apuradas (tendo em vista o conceito acima) em processo judicial e incorporadas como bem público, terras devolutas também são aquelas que, não destinadas (artigo 20, inc.II e artigo 225, §5º da CF/88, se da União, e artigo 3º do revogado Decreto-lei estadual nº14.916/1945 e artigo 203 da Constituição Estadual, se do Estado de São Paulo), permanecem como bens públicos dominicais, passíveis de serem destinadas aos municípios e formação de assentamentos de trabalhadores rurais; bem como para regularização: titulação de comunidades de quilombo e de pequenos e médios posseiros.

A Fundação Itesp, em parceria com os municípios e em auxílio à Procuradoria Geral do Estado, promove a política estadual de regularização fundiária de terras devolutas (municipais e estaduais).

Hoje, não obstante a ineficiência na utilização da ação discriminatória para promover a regularização fundiária de pequenos e médios imóveis rurais de forma rápida, áreas que foram julgadas devolutas ou estão sub judice (em ação discriminatória) merecem instrumentos mais rápidos de regularização.

Diante disso, com os aprimoramentos, inovações e resultados trazidos pela Lei nº14.750/2012, que alterou a Lei nº11.600/2003, pelos seus decretos e normas da Corregedoria Geral da Justiça é chegado o momento de, respeitando as características de cada região, ampliar os instrumentos, inclusive na modalidade de interesse social.

Ademais, importante também criar um fundo específico para a região alvo com recursos próprios para investimentos em infraestrutura e projetos de desenvolvimento, fazendo a regularização fundiária ganhar um sentido maior, como um

conjunto de medidas com vistas à função social da propriedade rural, à segurança jurídica e à justiça social.

Bibliografia

ABE, Nilma de Castro. **Gestão do patrimônio público imobiliário: aspectos jurídicos da destinação, delimitação, fiscalização e responsabilidade**. São Paulo: Mizuno, 2006. 265 p.

ALVARENGA, Octavio Mello. **Manual do Direito Agrário**. Rio de Janeiro: Forense, 1985. CENEVIVA, Walter. **Lei de Registros Públicos Comentada**. 14ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

COSTA, Hélio Roberto Novoa da. **Discriminação de Terras Devolutas**. São Paulo: Universitária de Direito, 2000.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Terras Devolutas nas Constituições Republicanas**. Disponível em www.jfse.gov.br. acesso em 09/06/2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOBBO, Thiago Francisco Neves. **Terras Devolutas: Conceito e Ação Discriminatória**. 2002. 90 p. Grau. Universidade de Taubaté, Taubaté.

GUGLIELMI, Vito José. **As Terras Devolutas e seu Registro**. In Revista de Direito Imobiliário, São Paulo: 1992, n.29.

_____, Vito José. **Atuação da PGE na solução de conflitos no Pontal do Paranapanema**. Disponível em www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge. Acesso em 2002.

JUNQUEIRA, Messias. **As Terras Devolutas na Reforma Agrária**, São Paulo: s/ed., 1964.

_____, Messias. **As Terras Públicas no Estatuto da Terra**. In Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: 1966.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena História Territorial do Brasil: Sesmarias e Terras Devolutas**, São Paulo: Sec. do Estado da Cultura , 1990.

PEANO, Nodette Mameri. Procuradoria do Município de São Paulo, Coleção Cadernos Fundap nº17, São Paulo: 1989

PEREIRA, José Eduardo Trocoli Torres, **Os 500 anos de legislação das terras no Brasil**, Publicada no Jornal Síntese nº40, jun-2000.

SILVA, Angela. **Terras Devolutas**, in Revista de Direito Imobiliário, julho/dezembro de 1984, Ed. RT, p. 42/84

Terras e cidadãos: aspectos da ação de regularização fundiária no estado de São Paulo / [Editores Tânia Andrade, Carlos Alberto Claro Pereira, Márcia Regina de Oliveira Andrade]. 2º edição, São Paulo: ITESP: Páginas & Letras – Editora Gráfica, 2000 – (cadernos do ITESP; 4).

**A LEI FEDERAL Nº 10.257/2001 E A ADESÃO DA POLÍTICA DA GESTÃO
PARTICIPATIVA: DESAFIOS PARA A ADOÇÃO NAS REGIÕES
METROPOLITANAS DO BRASIL**

Manoel Valquer Oliveira Melo¹

Hildebrando Herrmann²

RESUMO

Descrevemos neste artigo um recorte teórico sobre a adesão da política de gestão participativa a partir da ideia de construção do Plano Diretor Participativo, nas consideradas regiões metropolitanas do Brasil. O referido trabalho foi elaborado no âmbito do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da UNIARA, fruto de discussões na disciplina Sociedade, Direito e Meio Ambiente, ministrada pelos Professores Hildebrando Herrmann e Wilson Figueiredo. A exposição a ser problematizada tem como mote pensar a implementação e a construção desse consenso participativo a ser referendado pelas Câmaras de Vereadores dos Municípios localizados nessas regiões. Considerando a abrangência territorial na composição das áreas metropolitanas. O desafio reside em: como compactuar um futuro projeto de lei que guiará a política de expansão urbana nos territórios com características metropolitanas? As diretrizes que nortearão essa discussão apontam a participação popular como instrumento sociopolítico para o desenvolvimento socioambiental dessas regiões. As fontes bibliográficas foram o Estatuto das Cidades (Lei. 10.257/2001), a Constituição Federal de 1988 e documentos com credenciais internacionais elaborados no âmbito da ONU e da UNESCO, dentre os quais se destaca a Agenda 21. Faremos uma análise da relação da paisagem com o contexto da perda da urbanidade e da produção material na construção dessas regiões brasileiras. Entre os

¹ Professor da Universidade Federal de Alagoas – UFAL – Campus do Sertão, Doutorando do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente – UNIARA, E-mail: valquermelo@hotmail.com

² Professor do Centro Universitário de Araraquara e Professor colaborador voluntário da Universidade Estadual de Campinas, e-mail: herrmann@ige.unicamp.br

resultados deste trabalho destacam-se os avanços teóricos e práticos sobre a política de zoneamento quanto ao uso e ocupação do solo no território metropolitano brasileiro.

Palavras-chaves: Região metropolitana; Plano diretor e Gestão participativa.

INTRODUÇÃO

A motivação pessoal que nos fez elaborar este trabalho, foi à tentativa de compreender como se apresenta a adesão da política da gestão participativa a partir do território considerado metropolitano.

Mediante a normatização da Lei Nº 10.257/2001³, em acordo com o seu artigo 40, estabelece obrigatoriamente as diretrizes para aplicação do Plano Diretor e que tem como requisito constitucional, a participação popular para fomentar o planejamento urbano de forma equânime e com justiça social.

O desafio encontrava-se na tentativa de fundamentar algumas características que dinamizaram a compreensão da *gestão participativa* frente aos desafios de urbanidade de uma região considerada metropolitana. Tais regiões englobam áreas urbanas, periurbanas e rurais.

É preciso, antes de tudo, registrar os avanços permitidos a partir de intermediações políticas entre as consideradas camadas populares da sociedade. Visto à luz do desenvolvimento humano, os movimentos sociais têm se mostrado como uma importante referência na ampliação do debate sobre o espaço público e o espaço privado. No que se referem à mobilização social, suas ações tem proporcionado na abertura política para a criação de novas institucionalidades. Por outro lado, se estabelece a criação de um ambiente político favorável, que é revestido politicamente pelos interesses da coletividade. Atualmente a *gestão participativa* é considerada como metodologia estratégica para o planejamento e desenvolvimento dos territórios. Um direito adquirido através da mobilização e da luta dos movimentos sociais das camadas mais populares. Ocorre que no Brasil as instituições avançaram, porém, na prática ainda permanecem os seus avanços desconhecidos e ausentes na prática maioria da população

³ Lei que instituiu o *Estatuto das Cidades*, onde estabelece as diretrizes gerais da Política Urbana Nacional, está em vigência desde 10 de outubro de 2001.

brasileira. No caso desta política participativa, ainda continua sendo pouco confrontada e disseminada nas esferas das políticas públicas nos territórios metropolitanos.

No intuito de examinar a postura da sociedade participativa frente à implantação desta Lei no Brasil, assume-se como objetivo geral: Analisar o desafio da política da *gestão participativa no desenvolvimento das regiões metropolitanas* a partir da Lei 10.257/2001. Os objetivos específicos foram: Identificar *experiências participativas exitosas em áreas metropolitanas*; Caracterizar aspectos da *política pública* como compreensão para o *desenvolvimento das regiões metropolitanas* e analisar o conceito de paisagem como categoria da geografia da existência a partir da abordagem de Milton Santos e Maria Adélia Souza.

A CIDADE METROPOLITANA: A QUEM PERTENCE ESSA PAISAGEM?

Para nos situarmos no espaço geopolítico de um território metropolitano, faremos um breve relato de um marco regulatório que pode se estabelecer para a formação urbana de uma cidade, como o lugar das transformações socioeconômicas que redesenham as paisagens continuamente estabelecendo de forma impositiva as especificidades locais.

No início do século vinte, no Nordeste do Brasil os carros-de-bois eram inicialmente o transporte mais utilizado pelos viajantes para o transporte de açúcar e madeira. Uma época, em que a derrubada das árvores nativas servia para o aumento do plantio e cultivo da cana-de-açúcar e para a criação de gado. Características que fizeram mudar a paisagem da região. Por conseguinte, podem-se vincular os processos produtivos com a atual paisagem que se reinventa desde aqueles tempos neste território. Simplificadamente a paisagem é “*aparência visual ou percebida que lembra uma determinada área ou região*” (SPÓSITO; 2004, 89). Afirmamos o sentido atribuído para justificar esta categoria geográfica, que no nosso entendimento continua sendo modificada através das relações entre os homens e o seu meio ambiente, vejamos a citação de Maria Adélia no artigo sobre a *geografia e o conhecimento do mundo*:

A paisagem é, portanto, formada de fatos do passado e do presente. Ela revela processos sociais e, conseqüentemente processos de produção e apropriação do espaço e sua evolução.

A sua compreensão, só se torna possível, mediante a

compreensão do processo dialético entre forma (aspecto visível de uma coisa), estrutura (inter-relação entre todas as partes de um todo). (SOUZA, 1995,08).

Ao historicizarmos o conceito geográfico, podemos afirmar que para consolidar a formação enquanto território ocupado, talvez a monocultura da cana-de-açúcar tenha sido a parte mais importante do processo de urbanização das cidades do Nordeste do Brasil.

No documentário produzido pela Fundação Joaquim Nabuco (2006), sobre *a cultura do açúcar*, o arquiteto Geraldo Gomes afirma: *Por conta da própria complexidade das usinas ela acaba criando outro conjunto muito mais complexo de edifícios que deram origem a algumas cidades, têm-se como exemplo as cidades pernambucanas de Catende e Barreiros*. Ele afirma que há uma relação de dependência das cidades para com as usinas e vice-versa, e às vezes através dessa relação, estas acabam se confundido no próprio processo cotidiano de existência. Deste modo:

Os modos de produção tornam-se concretos sobre uma base territorial historicamente determinada. Deste ponto de vista, as formas espaciais seriam uma linguagem dos modos de produção. Daí, na sua determinação geográfica, serem eles seletivos, reforçando dessa maneira a especificidade dos lugares (SANTOS, 2005,28).

É inerente a construção e formação das cidades através da produção material e exploração dos recursos naturais. Partindo desta premissa, podemos ter uma noção superficial da memória da formação de um território. Neste parâmetro, o estudo da diversidade do local e de sua historicidade, só será possível se tivermos uma visão responsável e ética sobre a sua totalidade geográfica, sobre isto, o autor reafirma:

O momento passado está morto como tempo, não, porém como espaço; o momento passado já não é, nem voltará a ser, mas sua objetividade não equivale totalmente ao passado, uma vez que está sempre aqui e participa da vida atual como forma indispensável à realização. (SANTOS, 2004, 4).

Isso se consubstancia que o território quando analisado, pode já não ser mais o mesmo desde a sua fundação, mas, este ainda está imbricado no espaço-tempo na memória local. Visto que cada lugar é também objeto de uma razão global, mesmo que existam existências, intencionalidades e especificidades. O mundo está no lugar e o lugar está no mundo, que numa abordagem sistêmica e atual, o mundo é o próprio lugar. Neste caso, o sujeito não se reconhece muitas vezes como pertencente ao seu habitat. E este parece ser o grande desafio para a gestão democrática em áreas metropolitanas.

Para exemplificar, a geografia crítica nos revela a lógica perversa que tem acompanhado a dinâmica da *alienação do espaço do homem*. No contexto geográfico, o fator econômico aparece com:

A especialização crescente da produção, numa base regional mas não raro ligada a interesses distantes, assim como a multiplicação das trocas contribuem igualmente para tornar o homem estranho ao seu trabalho, estranho ao seu espaço, à sua terra, transformada praticamente em fábrica. Isto é ainda mais verdadeiro quando impõe a necessidade de estandardizar a produção, aumentar a produtividade da terra, racionalizar a atividade e, desse modo, utilizar melhor cada tipo de gleba para uma determinada produção...Também o espaço sofre os efeitos do processo: a cidade torna-se estranha à região, a própria região fica alienada, já que não produz mais para servir às necessidades reais daqueles que habitam (IDEM, 28 e 29).

Para Santos (2004) a paisagem compreende-se a partir de dois elementos que são: os objetos naturais e os objetos sociais, porém se tem a tendência nas ciências sociais de negligenciar o todo. *“A paisagem, certo, não é muda, mas a percepção que temos dela está longe de abarcar o objeto em sua realidade profunda. Não temos senão a aparência”* (SANTOS; 2004: 35).

Ao incidirmos diretamente sobre a integração da cadeia produtiva do setor sucroalcooleiro, base da que caracteriza as regiões metropolitanas do Nordeste. Sabemos que o produto está vinculado ao preço das *commodities* no mercado internacional, exportado para países da África, da Rússia, para a Comunidade Europeia e para os Estados Unidos.

Por este indício, não seria possível abarcar a totalidade, enquanto ela é mais que a soma das partes, Souza (1997) ao proferir o seu discurso *a Cidade: Lugar e Geografia da Existência** nos alerta para a necessidade dissociar termos que nos parecem semelhantes, mas que, de fato, são bem distintos:

Dispensável deixar explicitada aqui a associação conceitual entre cidade e urbano, mas é fundamental distingui-los: a cidade é o concreto, o conjunto de redes, enfim a materialidade visível do urbano enquanto que este é o abstrato, porém o que dá sentido e natureza a cidade (SOUZA Apud SANTOS, 1992, 241).

Diante da complexidade dos objetos que compõem a cidade, diríamos que o urbano torna-se o corpo e a alma da cidade. Historicamente a materialidade presente nas cidades se faz condizente com a época na qual ela se insere e se fez necessária de forma quase natural. Essa interação é assimétrica devido à urbanização dos espaços sociais recriados dentro das cidades metropolitanas. Porém, em se tratando de uma geografia da existência ou o lugar da transformação e do existir humano, daremos a palavra à geógrafa que assim nos justifica:

A cidade é uma relação complexa que ainda precisa ser definida, entre as formas físicas (seu sítio, seu traçado, o gabarito das construções, seu tamanho) e as relações das forças que atravessam sua vida interior e que fixam as relações com o exterior; estas relações é quem definem as relações de dominação e de sujeição. São elas que definem os limites da existência ou não de urbanidade, atributo quase perdido da vida cidadina contemporânea. É o desequilíbrio dessas relações que implicam na perda de urbanidade (SOUZA, 1997,08; 09).

Neste início de século XXI com advento do paradigma da participação popular para a gestão das cidades, os municípios têm a oportunidade histórica de planejar o

* Esta conferência foi elaborada para o 5º Simpósio Nacional de Geografia Urbana, em Salvador da Bahia, de 21 a 24 de outubro de 1997. Disponibilizado no endereço eletrônico www.territorial.org.br

ordenadamente do seu território, tendo como porta-voz os atores locais, onde o cerne deste processo solidário é encarar os conflitos existentes e combater a perda de sua urbanidade.

Conforme as especificidades encontradas e atribuídas à prática da *gestão participativa*, esta acaba assumindo um papel preponderante e fundante do Estatuto das Cidades - EC⁴. Dentre os seus dispositivos jurídicos: uns procuram despertar para a descentralização da gestão pública, já outros, visam que o *direito à cidade* deva ser um instrumento capaz de reconstruir e traçar formas diferenciadas que propiciem o seu reconhecimento enquanto avanços na construção da *Cidade Cidadã*. E as cidades que compõem as regiões metropolitanas? Em se tratando de um território em construção que se coaduna com outros, Souza (1997) assim acrescenta:

Reconstruir a urbanidade é antes de tudo assumir a complexidade gerada pela coexistência de grupos, de culturas, de línguas, de religiões, de idades, de atividades. Esta coexistência é o fundamento da inteligência e, por conseguinte da liberdade. O espaço é o conteúdo desse choque permanente da diversidade (IBIDEM).

A tendência de implantação dos parâmetros do EC é feito dentro de um quadro de adversidades e antagonismos nas regiões metropolitanas. E para que este atenda realmente o que está proposto na Lei, e venha se concretizar na prática, sua função mediadora, propõe-se inicialmente à reivindicação do *direito à cidade* de forma metropolitana.

Dentro dos critérios estabelecidos pelos instrumentos urbanísticos, têm-se: a *Desapropriação de imóveis ociosos*, *Usucapião por tempo do uso do solo*, *Concessão de terras*, *delimitações de Zonas de interesses Sociais e Ambientais*, *Estudo de Impacto*

⁴ O desdobramento dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal torna o Estatuto das Cidades o embasamento jurídico que em certa medida complementa as diretrizes da política urbana nacional. A ideia é construir a cidade que se quer a partir dos Planos Diretores de cada município, especificamente e normativamente aqueles com populações acima de 20 mil habitantes; localizados em áreas de interesse turísticas e regiões metropolitanas. Considerando as áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país.

de vizinhança - EIV e Estudo de Impacto Ambiental – EIA, dentre outros. Um quadro de jurisprudência que carece de um entendimento especializado nas áreas em destaque.

O debate proposto pela lei é lançado através das negociações públicas e populares e tem como pressuposto tentar transformar a crise deflagrada pela ilegalidade da cidade em uma *cidade legal* e cidadã para todos. A regra é que o território de desenvolva e cresça economicamente com justiça social e igualdade de direitos.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO É SOMENTE ADESÃO BUROCRÁTICA OU É TAMBÉM INCLUSÃO SOCIAL?

No Brasil, as experiências da *gestão participativa* voltada em favor dos recursos naturais têm fortalecido várias Organizações governamentais, não governamentais e as Empresas Nacionais. Tornando-se uma referência reconhecida principalmente no âmbito internacional. O processo de participação tem se tornado dialógico e vem estabelecendo e regulando um conjunto de práticas que consiste como avanços na adequação da nova ordem, que busca alternativas para suplantar a crise social que se estabeleceu com a degradação dos ambientes naturais nas regiões metropolitanas.

Por entendermos que o Meio Ambiente é a totalidade disposta em um determinado espaço geográfico. Este, por sua dinâmica natural está a cada momento se reelaborando, e sob a óptica do sujeito social, esta ação torna-se uma mera abstração da subjetividade humana em querer fazer previsões sobre o *status quo* já consolidado. Desse modo, como endogeneizar o potencial latente dos sujeitos sociais, em aperfeiçoar o uso dos seus recursos naturais de maneira ecologicamente sustentável?

Toda essa ação para a reestruturação da cidade deve ser compartilhada e corresponsabilizada entre todos os atores sociais envolvidos. Vejamos a seguir o que sugere um dos manuais disponibilizado pelo MCIDADES⁵, para a elaboração desse processo urbano e de responsabilidade socioambiental que compete a todos:

Todos os cidadãos estão habilitados a participar do planejamento de sua cidade e podem intervir na realidade de seu município.
Para que essa capacidade saia do plano virtual ou o potencial se

⁵ É o órgão federal responsável que determina as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Planejamento Urbano.

concretize na forma de ação participativa, os processos de elaborarem planos e projetos têm de prever métodos e passos que todos os cidadãos compreendam com clareza (PDP, 2005, 13).

Os Planos Diretores Participativos, como instrumento da política urbana tem como meta indutora atingir seus objetivos coadunados com as chamadas “*idades sustentáveis*”, que conforme estabelecem os (6) seis princípios aprovados pela *Agenda 21: o das cidades sustentáveis, da Agricultura sustentável, da Redução das desigualdades sociais, da Infraestrutura e integração regional, da Gestão de recursos naturais e da Ciência & tecnologia para o desenvolvimento sustentável*.

Entendemos que a *experiência participativa* através do Plano Diretor Participativo é essencial para socializar a responsabilidade de cada membro com o desenvolvimento local, no sentido econômico, ambiental e social. Quer sejam através de representações políticas, quer sejam na apresentação de novas representatividades sociais. O Fenômeno da mobilização social surge do comportamento de cada indivíduo quando se junta para discutir o interesse da coletividade.

É indiscutível, que a leitura da comunidade local (*senso comum*) não seja indiferente a apresentação da leitura técnica (conhecimento científico) e vice-versa. Porém, sobremaneira há lacunas entre as duas leituras, que parecem incompatíveis, sem quer estabelecer juízo de valor. Seguimos acompanhando o que diz o Guia de implantação do Plano Diretor Participativo: “*em discussão entre iguais e por decisões conscientes e esclarecidas. Deve ser um conjunto de regras simples, que todos entendam*” (PDP, 2005,18). Será que poderemos associar essa relação de participação como sendo uma relação entre iguais? Decisões conscientes nem sempre significa o interesse coletivo.

Democraticamente o consenso e o dissenso são benéficos nessas interlocuções, fazem parte do processo político. Porém, paradoxalmente, é nesse espaço de conflitos que essa sensibilização é justificada, pois, “*A participação cidadã constitui uma forma de intervenção na vida pública com uma motivação social concreta e um método de governo baseado em um certo nível de institucionalização das relações Estado/sociedade*” (FONTES, REIS, 2002, 20).

Ao analisarmos a condição cognitiva dos participantes ligados ao processo metodológico do Plano Diretor Participativo. Se por acaso o método didático utilizado

não ficar bem esclarecido entre os presentes? Como o indivíduo comum poderá intervir objetivamente diante dessa realidade subjetiva? A crítica aqui é construtiva, portanto, o que mais nos importa no momento, é a possibilidade de romper com a tradição tecnocrática e burocrática que ainda reina nas instituições políticas e administrativas brasileiras.

Para atrair a atenção sobre as discussões das linhas que se seguem. A cidade deverá ser observada como o cenário ideal para descrever o intercâmbio direto do homem com o meio ambiente, onde se integra como o *lugar da existência* e do enfrentamento para o *desenvolvimento humano*.

Dentre as grandes conquistas da sociedade brasileira no século XX, tem-se o exemplo ilustrativo do *Movimento Nacional pela Reforma Urbana - MNRU*, uma das organizações populares responsáveis pela conquista dos dois artigos impressos na Constituinte de 1988, do qual se refere exclusivamente à política urbana nacional, indo de encontro aos argumentos ideológicos por parte de grupos conservadores. A força da bandeira popular teve êxito e foi obtida por meio de uma Emenda Constitucional de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana, construída e subscrita por cerca de 130.000 assinaturas do eleitorado brasileiro. Foi a partir desta iniciativa, que as diretrizes da política urbana puderam culminar com a aprovação da Lei Federal 10.257/2001 mais conhecida como Estatuto das Cidades. Permitindo deste modo, vários outros estágios para o fortalecimento da *Gestão Participativa – GESPAR*⁶, nas intervenções das políticas públicas.

As primeiras experiências de diálogos empregados para a democratização das políticas voltadas para a participação popular ocorreram na década de 90, com a gestão orçamentária participativa nos Municípios das Regiões Sul e Sudeste, onde se destacaram as Regiões Metropolitanas - RMs de Porto Alegre e São Paulo. Disto decorre que os esforços voltados para a descentralização do poder público, quanto ao tipo de planejamento adequado. Se por um lado, legitima a sociedade civil a intervir e participar da fiscalização das finanças públicas, por outro, esperam-se na prática se exercitar os princípios políticos da cidadania. Segundo Avritzer e Wampler este

⁶ Metodologia desenvolvida entre a cooperação técnica entre PNUD e Banco do Nordeste, no período de 1993 a 1999. Devido a sua flexibilidade, tem passado por novas mudanças institucionais. Inclusive passou a ser estratégia de intervenção territorial (PARENTE; 2005).

mecanismo político, deve ser tratado como o modelo de gestão mais eficiente para melhor gerenciar os bens públicos.

Na medida em que aumenta a ampliação da pactuação dos atores envolvidos no processo de construção social, o seu gerenciamento torna-se descentralizado, e é otimizado quanto à utilização dos recursos financeiros, considerando principalmente os aspectos de controle social e cuidado socioambiental.

O desafio de propiciar esta atitude dialógica, nas experiências realizadas por algumas Prefeituras Municipais das Regiões Sul e Sudeste. É fato registrado, que foram nessas regiões nas quais primeiro se tentaram programar a atuação da metodologia GESPAR. A adesão por parte da população local, quanto ao planejamento das cidades tiveram com o Orçamento Participativo – OP, uma significativa ferramenta na busca para tentar programar o processo de desenvolvimento de forma eficiente nas referidas regiões. Entretanto, pela falta de experiências e planejamento, bem como pelas divergências dos atores e atrizes sociais, foi diversas vezes criticado por não alcançar o objetivo almejado, quanto a sua eficiência e/ou deficiência. Sobre uma visão mais otimista desse modelo de gestão, Avritzer assim se expressa:

É a experiência de participação mais discutida no Brasil. Identificado com o governo do Partido dos Trabalhadores na cidade de Porto Alegre (1989-2002), o OP ultrapassou em muito essa dimensão tornando-se uma forma de participação local presente em 103 municípios no Brasil; a partir daí, passou também a inspirar diversas formas de participação internacional (AVRITZER, 2003,13).

O OP se tornou segundo os estudiosos, um exemplo de gestão compartilhada, onde os partícipes compartilham e se corresponsabilizam sobre as formas de gerenciar os recursos públicos municipais, bem como aperfeiçoar os já dispostos e disponíveis sobre o território. Wampler (2003) sugere uma conceituação a respeito do processo, dizendo que: *“Trata-se de uma ferramenta de transformação social que constitui uma instituição democrática inovadora e também uma instituição de elaboração de políticas públicas”*. As compreensões sobre os fatores evidenciados em relação à condição do modelo citado motivaram novos desenhos institucionais com práticas constituídas, determinando novos rumos para a política deliberativa dos municípios brasileiros.

De forma imediata, o senso comum poderia se perguntar: o que a população “excluída” tem a ver com o planejamento ambiental e a urbanização das cidades, se nas decisões e ações empregadas para a construção dos planos diretores municipais, sempre foram da competência de técnicos, arquitetos e engenheiros? Com a *gestão participativa* para o planejamento das cidades, seria ingênuo acreditar que o Plano Diretor Participativo sozinho venha se consolidar apenas com seus instrumentos legais, principalmente em regiões metropolitanas.

Sabemos que a partir de pacto político social entre iguais, muitos ficam excluídos e marginalizados da esfera pública. Mas como interferir nesse *status quo*? Um dos caminhos seria qualificar a participação para uma política voltada para a deliberação popular?

Com o paradigma das cidades sustentáveis, seria a inclusão da *alteridade*⁷ na *gestão participativa* agora uma das saídas para a crise que se instalou nas cidades da *modernidade* ou apenas uma adequação para se propagar a nova ordem mundial?

Dentro da metodologia participativa proposta pelo Plano Diretor através do EC existe prerrogativas a serem observadas, pois: “*Os instrumentos contidos no Estatuto, não são suficientes, por si sós, para fazer falar vários cidadãos que, ao longo dos anos, introjetaram atitudes de submissão, ou foram longa e duramente discriminados socialmente*” (PDP Guia para a Elaboração, 2005,45). .

A propósito, a infraestrutura institucional de cada comissão ou conselho no que consiste a sua participação e interferência nas políticas públicas, varia de município para município. Dentre as regras requeridas para a evolução e um bom desempenho, certamente dependerá de uma mobilização substancial dos atores sociais envolvidos. Na análise sobre as inovações democráticas iniciadas no Brasil nos anos 90, o OP nos serve de base para exemplificar o processo, Wampler, assim se manifesta:

Consequentemente, quando as regras permitem e demandam uma quantidade maior de participação, a pressão dos líderes comunitários e dos representantes do governo sobre a realização do que foi demandado aumenta. Os governos ficam

⁷ Termo criado na Modernidade pela Psicanálise. Alter vem do Latim que quer dizer o *outro* que não é o mesmo é o considerado diferente. Entra aqui as questões das diferenças relativas às questões de condições sociais, de gênero, de etnia, de faixa etária, de crenças, nacionalidades e identidades, etc.

expostos diretamente às demandas de uma população mobilizada que, por sua vez, limita a capacidade dos governos de esconder informações. Isso aumenta a importância do OP como um vetor da “transformação social”, como espaço *público* deliberativo e como uma instituição participativa (WAMPLER, 2003, 76).

Através da experiência da Região Metropolitana de Porto Alegre muito se têm discutido sobre os efeitos positivos da transformação comportamental daqueles indivíduos, em relação ao aumento no nível de participação e em termos de adesão e engajamento. A esse respeito há divergências e convergências, no que sucede o consenso, sendo assim:

Do ponto de vista quantitativo, a experiência do OP de Porto Alegre, de fato, não é exatamente consagradora, embora relevante do ponto de vista político, quando dissemina um discurso democrático e lentamente muda a cultura da cidade (IDEM, 98).

Quanto às experiências da missão política, que consiste em consolidar a implementação da *gestão participativa* no país de forma mobilizadora. Estudos apontam que a manifestação em torno desta postura política, demonstra a democracia participativa como instrumento a ser consolidado nas experiências sociais das políticas vindouras:

O Brasil pelas reformas constitucionais, movimentos sociais e inovações políticas que abrigou na última década, tem sido um dos mais importantes laboratórios do mundo a experimentar o que significa aprofundar a democracia na prática, e a enfrentar as dificuldades de fazê-lo. (Gaventa et. Ali, 2004,8).

Desse modo, de forma gradativa assumiu-se dentro das diretrizes das políticas públicas praticadas no território brasileiro, um novo olhar sobre a democracia e a participação. Compreendidas como dimensões fundamentais para valorizar o desenvolvimento social do seu povo. Com base na política de construção de planos diretores participativos afirma-se que:

Configura-se uma politização que vai além da questão urbana porque se estende para o âmbito da justiça social e da igualdade. Tem como centro nodal a questão da participação

democrática na gestão das cidades, tão discriminado pela lógica excludente dos planos tecnocráticos dos anos 1960 e 1970, apoiados em saberes técnicos, dos quais a população era considerada incapaz de saber, agir e decidir (SAULE JÚNIOR et al, 2006,15).

Sob o ponto de vista do *modus operandi* das políticas urbanas do Brasil, estas caminham tenuemente na direção de superar as disparidades, no sentido de igualdade na participação, do engajamento *sociopolítico* nas arenas de decisões sobre os equipamentos dispostos nas cidades. As mobilizações sociais serão determinantes no discernimento das propostas estabelecidas pela lei, bem como a sua resistência frente aos desafios que se perpetuam através dos conflitos ideológicos. Principalmente quando tratamos da questão metropolitana.

Sob a óptica metodológica da *gestão participativa* na construção dos planos diretores, deve-se instituir um Grupo Gestor para acompanhar os trabalhos de implementação da política, dos diagnósticos, das resoluções e deliberações para com o futuro projeto de lei. O grupo deve ser composto pelos diversos segmentos da sociedade civil local. Após o encaminhamento dos diagnósticos para os órgãos competentes, o Plano Diretor Participativo deverá ser submetido à aprovação do legislativo como reza o Estatuto das cidades. A Câmara Municipal definirá finalmente o que fora decidido em conjunto com a população durante a sua elaboração. Define-se que é a partir daí, por onde passarão às leis urbanas que regerão as decisões sobre a cidade e o planejamento territorial. Segundo a cartilha fornecida pelo Mcidades “*os vereadores podem aprová-lo, propor modificações ou até mesmo recusá-lo, devolvendo ao Executivo para uma reelaboração*” (BONDUKI; 2006: 14).

Os respectivos gestores deverão formalizar por decreto junto às instituições o seu *Conselho Municipal da Cidade*. Na tentativa de contribuir para avançar e colocar em prática o desenvolvimento proposto através dos exercícios democráticos dentro e fora da cidade e na municipalidade como um todo. Na análise de Alves (2002), a questão urbana sob o prisma da Constituição se insere e induz juridicamente à criação e a formação desses chamados “Conselhos”. Porém, é notório que enquanto práticas efetivas da política brasileira existem desafios a serem superados. Como compartilhar

ações políticas de planejamento e corresponsabilizar esses atores sociais do seu papel participativo no seu território?

No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, o Legislativo e o Executivo municipais deverão garantir '[...] a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade'. A publicidade dos documentos e informações produzidos, bem como o acesso de qualquer interessado a eles, é outra responsabilidade prevista. (O presidente da República, ao sancionar o Estatuto, vetou algumas coisas. Entre elas, o dispositivo que tornava nula qualquer lei que instituísse um plano diretor sem a participação popular. O argumento utilizado foi que isso violaria a Constituição, por ferir o princípio federativo que assegura a autonomia legislativa municipal) (MORENO, 2002, 117).

Será que os gestores estaduais e municipais têm interesses para com esse tipo de desenvolvimento? Entendemos que esse tipo de *gestão* ainda desperta pouco interesse da sociedade. O contexto apresentado nos permitiu emitir algumas considerações a respeito da condição dos sujeitos em desvantagem social, mas principalmente do que sobra de decisão, enquanto ação prática para mudar as regras do jogo. No geral, a partir do que é dado como prática circunscrita pelas instituições dominantes, os sujeitos em seu sentido comportamental estarão cada vez mais propensos a hábitos e rotinas reprováveis.

Quanto às abordagens relativas à economia, o planejamento estratégico para o desenvolvimento das chamadas *cidades sustentáveis*, este tende a ser o grande desafio do século XXI, diante de interesses tão díspares e antagônicos.

Diante das carências e necessidades sociais existentes nos municípios brasileiros. Como essa cultura emergente pró-participação, pró-mobilização e pró-cidadania, poderão adicionar e agregar valor ao desenvolvimento local em um contexto tão desigual como o que se veem nas Regiões Metropolitanas?

O compromisso efetivo de trabalhar em conjunto depende da determinação por parte dos prefeitos e governadores de superar rivalidades políticas. Acordos formais podem ser estabelecidos, mas não podem funcionar devidamente sem o poder de intervir nas políticas públicas da região. Qualquer tentativa de conceder poder de decisão a um órgão metropolitano vai de encontro à autonomia política dos municípios e ao desejo do governador de estado de exercer influência política na área que é, muitas vezes, a parte mais importante do território estadual (REZENDE; 2005: 47).

No âmbito das experiências brasileiras, a Região Metropolitana do Recife - RMR, segundo Lima (2004), quanto à cooperação intergovernamental essa Região tem mostrado planejamentos bem-sucedidos. Todavia desde a sua criação em 1973, enfrentam-se dificuldade para garantir a pactuação. Consta que:

A Região Metropolitana de Recife foi uma das poucas do Brasil onde a agência de planejamento metropolitano foi capaz de sobreviver às sérias crises que acabaram por extinguir praticamente todas as demais agências similares que haviam sido implantadas na década de 70 no Brasil. Além disso, houve a tradição do envolvimento da universidade nas discussões do órgão, contribuindo para o pluralismo (LIMA; SOARES: 2004).

Sob a óptica de territórios despactuados, e para que se aprofunde ainda mais o debate e estudos sobre as regiões metropolitanas. A condição proposta da razão territorial da região nos permite apontar que todas as atividades e ações praticadas nos municípios circunvizinhos, deverão ser exercidas com base no interesse regional. Dentro de uma concepção política com base na ecologia sustentável. A pactuação e o diálogo entre as *alteridades* vizinhas deverão ser constantes, tanto para estabelecer a participação inter-regional, como para um planejamento para minimizar as perdas crescentes da biodiversidade da região e da urbanidade.

Como proposta inevitável, trata-se de um projeto estratégico para o desenvolvimento das RMs do Brasil, pois, destaca-se nesse cenário, a necessidade de cooperação e de negociação entre as partes interessadas que compõe tais regiões. O desafio se estende na dificuldade de reunir e criar parcerias aos que estão submetidos a essa regra diretamente, pois não existe um pacto metropolitano que obrigue tal política.

A Postura de participação e de engajamento dos indivíduos para com a *gestão participativa* pode se tornar em medida decisiva para tornar uma cidade ecologicamente sustentável. Compreendo que a mobilização social é decisiva, e abrange para a melhoria de áreas vitais, que qualifica o desenvolvimento humano nas áreas da *educação*, saúde, qualificação profissional, geração de emprego e renda, o uso e à ocupação do solo, o saneamento ambiental, Infraestrutura, o desporto e o lazer. Se entendermos que enquanto as necessidades humanas estiverem sendo supridas e destacadas, estas refletirão na região como um todo, positivamente ou negativamente.

Acreditam-se, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, com base nas atuais discussões, sobre a necessidade de estruturação desses segmentos sociais, estes, poderão alicerçar-se sobre os níveis dos indicadores sociais, visto como caminho que proporcionarão as garantias básicas mínimas para fomentar o combate à pobreza cognitiva dos sujeitos de, ou seja, o seu desenvolvimento humano no seu território.

A cidade mesmo planejada é um lugar de contrastes e conflitos, mas essa relação se potencializa quando se trata de adequar o homem a uma nova realidade. No campo, a dificuldade é de mantê-lo com a infraestrutura e proteção básica para a sua sobrevivência e permanência no local de origem. *“Hoje, o território nacional abriga 170 milhões de habitantes. Chegamos ao ano 2000 com 137.755.550 brasileiros vivendo em áreas urbanas, o que significa que 81% da população brasileira moram em cidades”* (EC PARA COMPREENDER; 2001: 01).

Difícilmente essa estatística demográfica poderá ser revertida no Nordeste do país. A nosso ver, no contexto migratório, é ainda mais agravante nas consideradas áreas metropolitanas, pois se vive sob a tutela de uma economia política de urbanização das cidades. Enquanto não considerarmos as questões das pluralidades existenciais do homem do campo, não sairemos dessa crise social. A propósito, vejamos a citação sobre esse fenômeno:

O deslocamento massivo da população rural é ainda um fato dramático, se consideramos que no mundo inteiro a maioria dos trabalhadores agrícolas mudou para as cidades, aumentado com isso novos problemas ecológicos além dos ocasionados pelos avanços da ciência e tecnologia produtivas (MURGIA; 1994: 10).

A nosso ver, o que tem ocorrido nas Regiões Metropolitanas, é um adensamento populacional condicionado pela falta de infraestrutura e de saneamento ambiental. Suas condições urbanísticas segue com predisposições para construção do processo de favelização dessas áreas. Quanto ao planejamento da região, sua *conurbação*⁸ tem sido processada por um movimento espontâneo e desordenado.

Vale ressaltar que não se pretendem qualificar ou escolarizar institucionalmente a gestão participativa, já que ela *per se* constitui da interação com o diverso e com as diferenças, sejam elas de quais tipos forem. Porém, insistir na educação escolar como agregadora de desenvolvimento, é também vislumbrar uma ação prática para minimizar as diferenças e desigualdades da participação popular no Brasil. O objetivo é de obter em meio às pretensões diversas, o mínimo de entendimento consensual entre os partícipes.

É necessário entender que o sujeito é um construto social, e que para esta contextualização pretendida para formatação desse sujeito participativo, isto efetivamente dependerá de sua formação contínua para atuar na vida pública, tendo em vista que todo processo educativo deverá atender as necessidades sociais primeiramente do ambiente local. Em consonância com as diretrizes nacionais, há necessidades também de se buscar uma articulação ainda que em caráter transversal, com a Educação Ambiental, como uma propositura para o fortalecimento dos sujeitos em relação à compreensão do controle socioambiental. Neste sentido, o Conselho das Cidades - ConCidades propõe:

⁸ Designa uma extensa área urbana surgida do encontro ou junção da área urbana de duas ou mais cidades. Seus limites geográficos se perdem em virtude do seu crescimento horizontal.

Incluir no currículo escolar, em caráter transversal e em todos os níveis de ensino, os temas ligados à política urbana abordando: cidadania, participação, mobilização e controle social, noção de orçamento público democrático; Plano Diretor e Desenvolvimento Urbano; Estatuto da Criança e do Adolescente, Estatuto do Idoso e Educação Ambiental (RESOLUÇÃO DA 2ª CONFERÊNCIA, 2006, 27).

A metodologia proposta para a construção dos *Planos Diretores*, de acordo com os documentos catalogados pode-se encontrar algumas tentativas úteis de instrumentalizar a democracia participativa. “*O direito à participação popular será respeitado quando os grupos sociais marginalizados e excluídos tiverem acesso à vida política e econômica da cidade*” (EC. Guia IMC, 2005, 33). A crítica à economia política deverá ser disseminada, cultivada e/ou estabelecidas, para além da realidade social ou de um todo coletivo. Definem-se o passo a passo como vão ser usados os recursos disponíveis ordenadamente, através das concepções práticas de um *desenvolvimento dito ecologicamente sustentável*⁹.

É possível reconhecer na razão do *outro* que tipo de racionalidade se vislumbra para a composição da paisagem, já que agora se inverte a dinâmica antecessora, onde conhecimento técnico-científico vai ser subsidiado a partir do senso comum. Isto de fato, deflagra certa fragmentação epistemológica da razão instrumental como meio de persuasão e consenso, visto que esta razão técnica, já não consegue sozinha captar a complexidade dos novos sistemas e redes territoriais na sua totalidade. Quando falamos de *gestão participativa*, estamos nos referindo à inclusão da *alteridade* na esfera pública, como modelo de planejamento para o espaço público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que algumas explicações sobre a vida dos sujeitos nas cidades metropolitanas sejam obscurecidas pelo *senso comum e pela ciência*, acredita-se que ao desempenhar a

⁹ A nosso ver, o termo permanece controverso em âmbito Internacional na condução das políticas socioambientais. Também se constata que é um conceito usado pelas Instituições Internacionais para qualificar o manejo dos recursos ambientais, já que se constatou que estes são finitos. A visão ainda é economicista.

função indutora do desenvolvimento endógeno, a leitura (local) comunitária tende aparecer com frequência, como ferramenta para consolidar a *experiência participativa*. O bom senso sobre a participação popular deverá ser posteriormente decisivo nas políticas públicas. Preferencialmente quando tais políticas, além de incluir, realçarem o aprofundamento das questões relativas à democracia participativa, no sentido de reforçar o seu caráter dinâmico para a reconquista de uma cidadania plena, considerando o fortalecimento político para o aprimoramento de uma *gestão a ser efetivada*.

No tocante ao compromisso social de todos os envolvidos no processo para estabelecer diretrizes para construir uma cidade cidadã, é que os participantes não devem abster-se apenas pela ordem do consenso sobre o que foi determinado, como ambientalmente e ecologicamente sustentável. Outro sentido que se buscou durante o estudo é, sobretudo, caracterizar a participação política e popular em relação ao *outro* e suas identidades até então veladas. Reafirmando a função política e social da diversidade dos grupos nas suas individualidades e particularidades, como indispensáveis para manter o bom senso e o equilíbrio para a sobrevivência dos ecossistemas presentes nestas localidades.

Diante do contexto da investigação, existe uma intrínseca relação da participação social com a mobilização local, ou seja, o sujeito social só se objetiva no debate de forma coesa e participativa quando se organiza. No âmbito dos territórios metropolitanos não é de se estranhar que muitos dos moradores residentes nestas localidades, ainda não se reconhecem localmente, e por isto, não saberiam opinar sobre as aglomerações onde estão inseridos e nem sobre as microrregiões às quais pertencem institucionalmente.

Como a cidade é um lugar de contrastes, o Plano Diretor sozinho não pode dar cabo da sua complexidade. Sabe-se que *gestão participativa pode* tornar-se apenas um mero idealismo da política urbana municipal. Sabe-se que ações de planos diretores quando aprovados, na maioria das vezes já não correspondem às exigências daquele novo momento social. Por isto, pela Lei, estes planos, deverão ser revistos por no mínimo de 02 anos e por máximo de 10 anos. Como o *direito à cidade* é uma questão ampla, e existe em favor da racionalidade do uso dos recursos naturais e sociais dispostos no ambiente, temos na democracia participativa os meios para assegurá-lo como uma política de direitos.

REFERÊNCIAS

AGENDA 21. *Conferência das Nações Unidas sobre Meio e Desenvolvimento*. – 2. ed. – Brasília: Senado Federal, 1997.

ALVES, Alaôr Caffé. *Meio Ambiente e a Questão Metropolitana*, in Meio Ambiente, Direito e Cidadania. (Org.) JUNIOR, Arlindo Philippi; ALVES, Alaôr Caffé; ALVES, Francisco E.; BRUNA, Gilda Collet; ROMÉRO, Marcelo de Andrade. São Paulo: Signus Editora, 2002.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico, in a inovação democrática no Brasil (Org.) Avritzer, Leonardo; Navarro, Zander. São Paulo: Cortez, 2003.

BONDUKI, Nabil. Os vereadores no processo de elaboração de Planos Diretores Participativos. Brasília: Ministério das cidades, 2006.

CASTRO, Lucia Rabelo de. Da invisibilidade à ação: crianças e jovens na construção da cultura, in Crianças e Jovens na construção da cultura (Org.) Lucia Rabelo de Castro. Rio de Janeiro: Editora: FAPERJ, 2001.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil: 1988. - 19. ed. - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

CONSELHO das Cidades. *Resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades*. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

DAS CIDADES, Resoluções da 2ª Conferência Nacional. Construindo uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília, 2006.

ESTATUTO DA CIDADE: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

IBGE. *CENSOS 2007*. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/censos2007>>. Acesso em dez. 2007.

JOHN, Gaventa. COELHO, Vera Schattan P; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

LIMA, Ricardo R. A.; Soares, José Arlindo. *Região Metropolitana de Recife - PE, Brasil: cooperação intergovernamental e planejamento metropolitano*, in O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos. Frente Nacional dos Prefeitos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

MORENO, Júlio. *O Futuro das Cidades*. São Paulo: Editora SENAC, 2002.

MOURA, Rosa; DELGADO, Paulo; DESCHAMPS, Marley; CARDOSO, Nelson Ari. *A Realidade das Áreas Metropolitanas e seus Desafios na Federação Brasileira: Diagnóstico Socioeconômico e da Estrutura da Gestão*, in O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos. Frente Nacional dos Prefeitos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

MURGIA, Eduardo I. “*A crise da racionalidade moderna*”, in Impulso. As armadilhas da Modernidade. Piracicaba, SP: Revista de Ciências Sociais da UMP, 1994.

NAVARRO, Zander. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989 – 2002): um conciso comentário crítico, in a inovação democrática no Brasil (Org.) Avritzer, Leonardo; Navarro, Zander. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. *Estatuto da Cidade; para compreender*. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA. 2001.

FONTES, Ângela M. Mesquita; REIS, Heraldo da Costa Reis (Org.). *Orçamento Público e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: IBAM/DES/NEL, 2002.

PARENTE, Silvana. *Reflexões sobre metodologias de promoção do desenvolvimento local*, in Desenvolvimento Local, Trajetórias e desafios. Recife, PE: IADH, 2005.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO. Guia para a elaboração pelos Municípios e Cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades, Confea, 2005.

PONTUAL, Adelina. *Cultura do Açúcar*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/ Massangana Multimídia Produções, março de 2006.

REZENDE, Fernando. *Desafios políticos, institucionais e legais no financiamento das Regiões Metropolitanas*, in O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos. Frente Nacional dos Prefeitos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

SANTOS, Milton. *Pensando o espaço do homem*. São Paulo: Edusp, 2004.

----- *Da Totalidade ao Lugar*. São Paulo: Edusp, 2005.

SAULE JÚNIOR, Nelson e outros. Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: diálogo entre Brasil e França = Panorama de l’action de la société civile pour le droit à la ville: dialogue entre le Brésil et la France. / (Org.) de Karina Uzzo, Nelson Saule Junior, Lilia Santana e Marcelo Nowieszter. São Paulo: Instituto Polis; Paris: AITEC, 2006.

SOUZA, Maria Adélia. A GEOGRAFIA E O CONHECIMENTO DO MUNDO. Texto elaborado para a reunião dos Programas de Pós Graduação em Geografia, organizada pelo ANPEGE, no Departamento de Geografia da USP, 8 e 9 de junho de 1995. São Paulo. Disponível em meio digital. www.territorial.org.br.

----- Cidade: Lugar e Geografia da Existência. Conferência elaborada para o 5º Simpósio Nacional de Geografia Urbana, em Salvador da Bahia, de 21 a 24 de outubro de 1997. Disponível em meio digital. www.territorial.org.br.

SPÓSITO, Eliseu Savério. *A vida nas cidades*. São Paulo: Contexto, 2004.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados, in a inovação democrática no Brasil (Org.) Avritzer, Leonardo; Navarro, Zander. São Paulo: Cortez, 2003.

A EVOLUÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL DO ITR E A GESTÃO TERRITORIAL NOS MUNICÍPIOS

Bastiaan Philip Reydon
Thiago Ademir Macedo Oliveira

Resumo

Esse artigo tem como objetivo analisar a descentralização da gestão do Imposto Territorial Rural – ITR – (através do Cadastro Territorial Multifinalitário), que a Lei 11.250/2005 viabilizou e seu cenário atual. O estudo se justifica inicialmente pela inoperância do imposto na atualidade e na importância que este imposto pode ter enquanto arrecadação, mas principalmente para a gestão territorial integral do município com o cadastro gerido pelo município que corrobora no processo de regulação da propriedade da terra no Brasil. Os resultados apurados demonstram que há municípios com viabilidade financeira para suportar o processo de descentralização, proporcionando essa gestão, bastando analisar suas características e possuir uma administração pública municipal que assuma essa responsabilidade. Os gargalos críticos operacionais são evidenciados no atual modelo de descentralização e devem ser objeto de análise futura para melhorias, pois estão comprometendo a gestão territorial efetiva.

Palavras-Chave

Questão agrária; Gestão e Descentralização do Imposto Territorial Rural (ITR); Cadastro Territorial.

1. Introdução

A agricultura, em qualquer de suas fases e nas suas mais diferentes facetas, sempre tem na “terra” o elemento central para o seu bom funcionamento. De forma que são partes essenciais que se vinculam à terra as garantias à propriedade, suas qualidades naturais – entre elas a própria produtividade –, a escolha das culturas adequadas, e técnicas de plantio, entre outros.

E para o homem, sua importância, principalmente, após o recente desenvolvimento econômico, fez com que a sua propriedade sempre estivesse vinculada ao poder que ela gera, quer seja político, quer seja econômico. Mas, para que os diversos interesses possam ser minimamente harmonizados, é necessários que se criem mecanismos administrativos e políticos que controlem a propriedade da terra e seu uso por meio da governança e da regulação.

A perspectiva à qual se insere este trabalho aponta para a necessidade de se melhorar a governança das terras agrícolas como um importante mecanismo para a sustentabilidade estrutural do território, não só para inibir as especulações imobiliárias, como outras

mazelas herdadas de circunstâncias históricas, principalmente, por se tratar de um país com uma formação como a do Brasil. Um dos principais instrumentos para viabilizar uma adequada governança da terra consiste na efetiva cobrança de um tributo sobre a terra. O Imposto Territorial Rural (ITR) existe nas leis desde o século XIX, mas por diversas brechas nestas leis sempre foi inoperante enquanto um mecanismo que penalizasse a especulação e o mau uso da terra. Uma das principais causas da inoperância do ITR é a ausência de um cadastro de proprietários que efetivamente auxilie a caracterizar os proprietários, localizando-os tanto para identificá-los quanto para puni-los na burla da cobrança do ITR.

É por este motivo que se identifica a elaboração e operacionalização de um Cadastro Territorial como o principal instrumento para a realização de uma governança territorial brasileira que seja eficiente e equitativa, promova a função social do uso e ocupação do solo e colabore para uma melhor justiça social.

Após esta introdução, no item 2 será feita uma breve revisão histórica do imposto territorial rural no Brasil, mostrando como tem sido ineficiente. O item três baseado em literatura internacional mostra a importância da descentralização do ITR para viabilizar a ampliação da arrecadação e a viabilização da governança sobre a terra e os principais gargalos do atual modelo proposto. O item quatro apresenta o caso de Espírito Santo do Pinhal/SP e de Boituva/SP, no qual o estudo sobre o potencial arrecadatório permitiu decidir pela viabilidade do convênio, a identificação da evasão fiscal e a necessidade da construção de um cadastro para viabilizar a governança fundiária. As conclusões são alinhavadas as com as perspectivas construídas por essa conjuntura legal proposta pela Lei 11.250/2005, porém enfatizando a necessidade de mudanças imediatas para tratar os gargalos do atual modelo.

2. Histórico do ITR

Nos países desenvolvidos, tais como da Europa e Estados Unidos, a cobrança de impostos sobre a terra se encontra plenamente estabelecida. O Brasil, ao contrário, se caracteriza por não cobrar adequadamente os impostos sobre a propriedade da terra, quer rural, quer urbana. Assim, não somente o valor do imposto arrecadado é irrisório frente a outras fontes de impostos, como também não contribui com um papel regulador.

Em muitos outros países, a questão da tributação sobre a terra também já foi equacionada, possibilitando uma arrecadação significativa de impostos sobre o imóvel. Seguem alguns exemplos de arrecadação em relação ao PIB, para o período de 2002 a 2005¹: Estados Unidos: 3,09%; Canadá: 3,05%; Argentina: 0,82%; enquanto, no Brasil, essa arrecadação é de menos de 0,46%. Em um estudo publicado anualmente pelo Lincoln Institute of Land Policy analisando os maiores e menores impostos sobre as habitações nos Estados Unidos, observa-se que embora existam casos de municípios cobrarem taxas menores que de algumas cidades brasileiras, a tributação em geral sobre as propriedades americanas é mais representativa:

TABELA 1 . - Highest and Lowest Homestead Taxes Among Urban Cities for \$150,000- and \$300,000-Valued Homes, Payable 2014

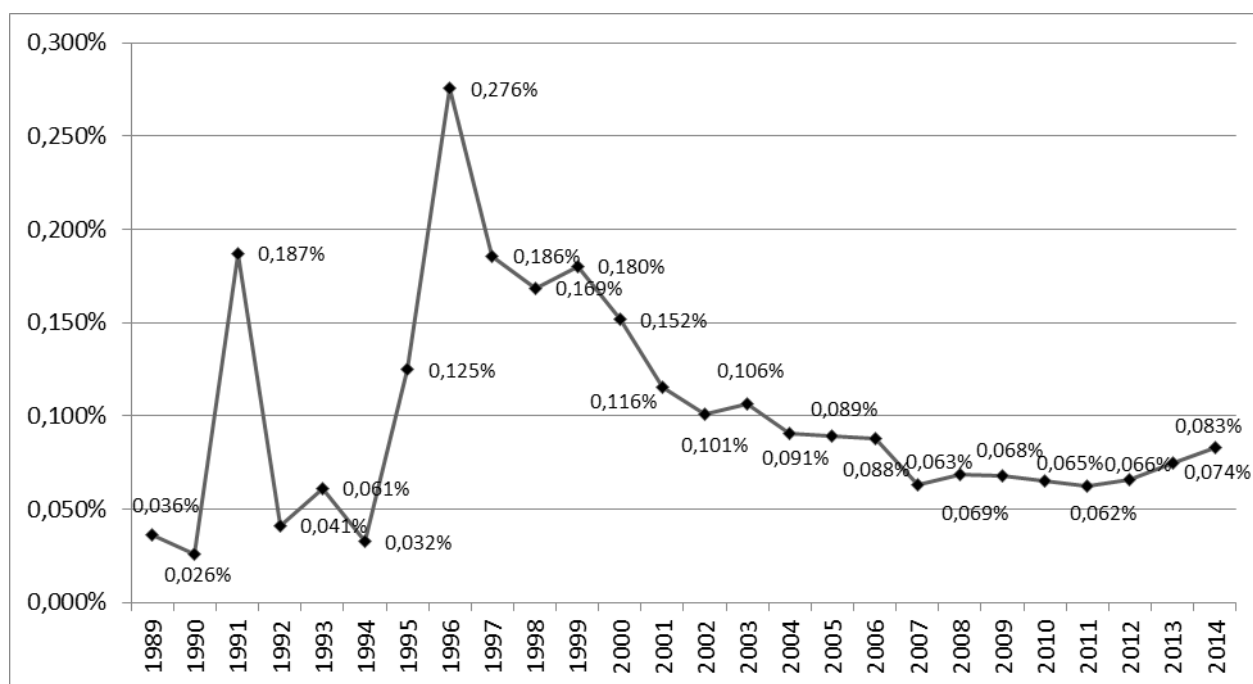
Rank (of 53)	\$ 150.000,00			\$ 300.000,00		
	City, State	Value	Tax %	City, State	Value	Tax %
1	Bridgeport, CT	\$ 6.060	4,0%	Bridgeport, CT	\$ 12.120	4,0%
2	Detroit, MI	\$ 5.964	4,0%	Detroit, MI	\$ 11.929	4,0%
3	Aurora, IL	\$ 5.210	3,5%	Aurora, IL	\$ 11.106	3,7%
4	Newark, NJ	\$ 4.342	2,9%	Newark, NJ	\$ 8.683	2,9%
5	Milwaukee, WI	\$ 4.193	2,8%	Milwaukee, WI	\$ 8.599	2,9%
49	Denver, CO	\$ 994	0,7%	Cheyenne, WY	\$ 2.005	0,7%
50	Birmingham, AL	\$ 990	0,7%	Denver, CO	\$ 1.988	0,7%
51	Washington, DC	\$ 650	0,4%	Washington, DC	\$ 1.897	0,6%
52	Honolulu, HI	\$ 242	0,2%	Boston, MA	\$ 1.746	0,6%
53	Boston, MA	\$ 175	0,1%	Honolulu, HI	\$ 765	0,3%

Fonte: The Lincoln Institute of Land Policy released its annual 50-state property tax comparison study, done in partnership with the Minnesota Center for Fiscal Excellence (2014)

¹ Na Argentina, o percentual apurado foi referente ao período de 2002 a 2004. Fonte: IPEA (2008), apud Lincoln Institute of Land Policy, apud A Study of European Land Tax System (Second Year Report), Global Property Guide & Government Finance Statistics (IMF).

No gráfico 1 se evidencia que o ITR está em evolução no seu percentual representativo frente as receitas arrecadadas no país, mas distante ainda dos níveis dos países ora citados. Esse tributo se elevou 33,5% de 2011 para 2014, atingindo nesse último 0,083 % do total arrecadado pelo Estado brasileiro (mesmo assim sendo um valor irrisório):

Gráfico 1. Participação do ITR na Receita Total do Governo do Brasil 1989-2014 (%)



Fonte: Receita Federal, Unidade Milhões US\$ (1989-1991), Reais R\$ (1992 em diante)

Nessa demonstração gráfica não está a representatividade fiscal do IPTU, por ser um tributo local (em seu lançamento e arrecadação) e apurado individualmente por município. Com a Lei de Responsabilidade Fiscal², a não cobrança do IPTU³ (integral ou parcial) e do ITR acarretaria em renúncia de receita do poder executivo local, o que caracterizaria o gestor em improbidade administrativa. Esse enquadramento contribui para que o executivo tenha maior zelo ao erário quanto à tributação das terras, porém não é eficiente ao ponto de obrigar uma conduta fiscal eficaz.

Vale ressaltar que, no caso do ITR, mudanças importantes ocorreram historicamente, e movimentos de descentralização desse tributo foram promovidos pelo governo federal desde sua criação, tendo a competência de sua gestão em primeiro lugar com os estados, depois com os municípios (de 1961 a 1964) e finalmente retornou à União. De todo modo, em nenhuma dessas fases houve uma cobrança expressiva desse tributo.

A mudança previa à descentralização promovida pela Lei 11.250 de 27.12.2005 e pelo Decreto 6.433 de 15.04.2008, foi estabelecida pela Lei nº 9.393, de 19.12.1996, e disciplinado por Instruções Normativas da Secretaria da Receita Federal (SRF) publicadas posteriormente. No que couber, aplicam-se ainda ao ITR os atos legislativos correlatos⁴.

A nova legislação introduz as seguintes principais modificações:

- a apuração e o pagamento do ITR passam a ser efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da Secretaria da Receita Federal (SRF), sujeitando-se à homologação posterior, no prazo de até dez anos;
- reestruturação das alíquotas do imposto (aumento dos valores, redução de níveis e tabela única);
- valor da terra nua declarado servirá de base para:
 - ✓ depósito judicial na hipótese de desapropriação do imóvel para fins de reforma agrária;
 - ✓ penhora ou arresto, na lavratura do termo ou auto de penhora, na hipótese de execução de dívida ativa;

2 Cf. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000.

3 Exceto para casos de isenção ou imunidade já prevista no Código Tributário Nacional condizente com o Municipal.

⁴ Legislação relativa ao Imposto de Renda, Política Ambiental, Reforma Agrária, Código Tributário Nacional etc.

- ✓ apuração de ganhos de capital, nos termos da legislação do imposto de renda;
- o domicílio tributário do contribuinte é o município de localização do imóvel rural.

O contribuinte não beneficiado pela isenção ou imunidade entregará anualmente o Documento de Informação e apuração do ITR (DIAT), correspondente a cada imóvel. Para fins de cálculo do imposto, o Valor da Terra Nua (VTN) é obtido mediante à subtração do valor do imóvel, dos seguintes valores: construções, instalações e benfeitorias; culturas permanentes e temporárias; pastagens cultivadas e melhoradas; e florestas plantadas.

A tabela de alíquotas do ITR leva em consideração apenas a área total e o grau de utilização do imóvel. Relativamente à legislação anterior reduz-se o número de alíquotas de 180 para 30 e seu valor é expressivamente elevado.

Como se observa na Tabela 2, existe acentuada progressividade segundo o tamanho da propriedade e regressividade, de acordo com o aumento do grau de utilização do imóvel. Assim sendo, para as situações extremas, observa-se que entre a grande propriedade improdutiva (GU < 30%) e a pequena propriedade produtiva (GU > 80%) há uma diferença de alíquotas da ordem de 666 vezes.

TABELA 2. Tabela de alíquotas para cálculo do ITR - Lei N° 9.393/95

ÁREA DO TOTAL DO IMÓVEL (EM HECTARES)	GRAU DE UTILIZAÇÃO - GU (EM %)				
	>80	>65<80	>50<65	>30<50	<30
ATÉ 50	0,03	0,20	0,40	0,70	1,00
MAIOR QUE 50 ATÉ 200	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
MAIOR QUE 200 ATÉ 500	0,10	0,60	1,30	2,30	3,30
MAIOR QUE 500 ATÉ 1.000	0,15	0,85	1,90	3,30	4,70
MAIOR QUE 1.000 ATÉ 5.000	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
ACIMA DE 5.000	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00

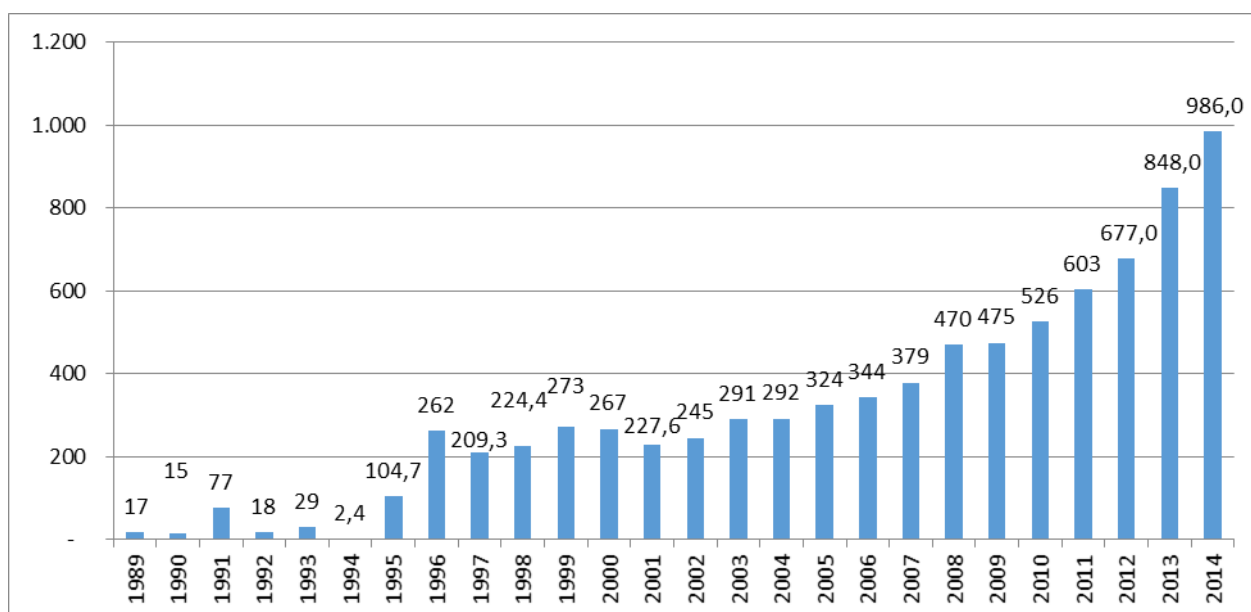
FONTE: LEI N° 9.393

Apesar dos aperfeiçoamentos administrativos e legais aludidos, as expectativas geradas em torno do ITR não geraram aumentos na arrecadação e a diminuição no uso especulativo da terra. Como se observa no gráfico 4 a arrecadação de ITR aumentou um

pouco nos últimos anos mas esta longe de atingir a arrecadação entre R\$1,4 bilhão e R\$ 2,8 bilhões estimada por Lício et al. (1994). Segundo eles esta arrecadação ficou inviabilizado por dois motivos principais: ainda continua, embora em menor grau, a subestimação dos valores de terra nua (VTN) declarados pelos contribuintes, principalmente nos imóveis de grande dimensão e nos localizados nas regiões menos desenvolvidas. Este é um problema que poderia ser resolvido sem muitas complicações. A própria Receita Federal tem como fazê-lo ao comparar as declarações do Imposto de Renda onde os proprietários declaram o valor de suas propriedades e compará-los com os do ITR, sem dúvida, é uma ação que futuramente será realizada. Isto poderia ser efetuado através de amostragem dos casos duvidosos.

Em que pesem os problemas aqui levantados, a arrecadação do ITR apresenta o melhor desempenho das três últimas décadas, como se pode observar na Gráfico 2, onde estão representados os valores arrecadados, pelo regime de caixa, entre 1972 e 2014:

Gráfico 2. Arrecadação do ITR em milhões de Reais (1989-2014)



Fonte: Receita Federal, Unidade Milhões US\$ (1989-1991), Reais R\$ (1992 em diante)

A característica marcante dos tributos na história do Brasil é seu vínculo com o assistencialismo e benefícios originados a partir do não pagamento destes. Seja mediante uma isenção consentida pelo governante, fazendo do tributo um instrumento de política, seja pela busca incessante do proprietário em reduzir seus gastos com seu patrimônio, mediante “manobras” legais e matemáticas. Além dos aspectos culturais

dos tributos sobre a terra no país, essas manobras passam invariavelmente pela declaração de dados incorretos ao cadastro de terras em vista ao caráter auto-declaratório associado ao pagamento do ITR. 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.

Os dados mostram que se conhece o tamanho do descompasso existente entre a burocracia institucional e a situação de fato desses imóveis e ainda reforça o problema do atual fluxo de apuração do ITR, o qual não institui mecanismos para inibir a incompatibilidade das declarações com a realidade produtiva desses imóveis. A seguir, tal descompasso de informações é concluído com dados do próprio INCRA (Reydon et al. 2006, p. 170). Vilarinho (1989, p. 118), também já apontava problemas dessa situação em momentos anteriores:

Ocorre que o INCRA nunca exerceu quaisquer fiscalizações que viessem a averiguar as declarações que lhe são entregues. Com isso, tem-se permitido aos proprietários omitir de 40% a 70% da área de seus imóveis para efeito de tributação.

No relatório de avaliação econômica sobre este tributo, no final dos anos 70, Oliveira e Costa (1979, p. 83) concluem:

Dado o pequeno impacto do ITR (e impostos paralelos) sobre o lucro e taxa de retorno dos imóveis rurais, e dado o não cumprimento das obrigações fiscais por parte de grande número de contribuintes, pode-

se inferir que os referidos impostos não contribuíram e dificilmente contribuirão para alterar relações econômico-sociais na agricultura brasileira.

Por outro lado Balata (apud Souza, 2004, p.35) realizou um estudo para estimar o potencial arrecadatório do ITR no país, cujos resultados estão expressos na Tabela 3. Apesar das estimativas sub dimensionarem a arrecadação, pois trabalham com alíquotas relativamente baixas e com valores de terras idem, chega-se a um valor de ITR da ordem de R\$ 4,3 bilhões, enquanto a maior arrecadação não atingiu R\$ 1 bilhão, evidenciando a realidade absurda do país.

TABELA 3 – Estimativa de ITR a ser Lançado – Brasil

Área Total do Imóvel (em hectares) = A	Quantidade de Imóveis = B	Área Total em ha (nº de imóveis x média da classe) = C	Valor dos Imóveis (C x R\$ 750,00) = D	ITR A SER LANÇADO R\$	Alíquota
Até 30	3.552.267	53.284.005	39.963.003.750	Isento	0,00%
Maior que 30 até 50	383.297	15.331.880	11.498.910.000	22.997.820	0,20%
Maior que 50 até 200	629.611	78.701.375	59.026.031.250	236.104.125	0,40%
Maior que 200 até 500	165.243	57.835.050	43.376.287.500	260.257.725	0,60%
Maior que 500 até 1000	28.970	21.727.500	16.295.625.000	138.512.813	0,85%

Maior que 1000 até 5000	68.367	205.101.000	153.825.750.000	2.461.212.000	1,60%
Maior que 5000	10.426	52.130.000	39.097.500.000	1.172.925.000	3,00%
TOTAL	4.838.181	484.110.810	363.083.107.500	4.292.009.483	

Fonte: Balata apud Souza (2004, p.35)

Oliveira (2010) comenta essa estimativa baseado em dados do referido estudo, *verbis*:

Destarte, o ITR potencial calculado em 2004 é quase 10 vezes superior ao valor da arrecadação real de 2008; são R\$ 4,29 bilhões comparados a R\$ 470 milhões, respectivamente.

3. A descentralização da cobrança do tributo

Como o município é o ente governamental mais próximo da sociedade e da terra, não há melhor forma de diminuir a evasão fiscal e atualizar a situação cadastral para subsidiar o planejamento, que delegar as atribuições de fiscalização, lançamento de créditos tributários e de cobrança do ITR aos municípios. E a sistematização deste processo, considerando as particularidades de cada município é outro grande desafio, no qual o CTM é essencial.

Assim, foi em 27 de dezembro de 2005, que a Lei 11.250 trouxe o desencadeamento de um conjunto de ações efetivas em prol da viabilização dessa descentralização e colocou a cargo da Secretaria da Receita Federal (SRF), a qual atualmente gera esse tributo, a incumbência de determinar todas as Instruções Normativas para regular e tramitar a realização do estabelecido na lei. Desta forma, diante da possibilidade de que o tributo retorne ao município, cabe ao presente trabalho evidenciar como tal descentralização pode ser benéfica para esse ente federativo, analisando inclusive, a sua viabilidade. Aqui cabe destacar que, para cumprir com os objetivos deste estudo, a questão política dessa medida se analisará somente desde o ponto de vista da decisão política do gestor do imposto, pois caberá unilateralmente ao poder executivo local o pleito pela

descentralização da operacionalização municipal do ITR, independente do poder legislativo – embora demande atenção como qualquer outra política pública.

A tabela a seguir contém o total de municípios que já celebrou o referido convênio com a Secretaria da Receita Federal, tal consolidação representa os dados de dezembro de 2012 e julho de 2015, demonstrando uma evolução de mais de 30% no quantitativo de municípios conveniados:

TABELA 4 - Quantidade de municípios conveniados por Unidade Federativa (Variação 2012 para 2015)

UF	2012	2015	Δ %
AL	8	8	0,0%
AM	4	4	0,0%
AP	1	4	300,0%
BA	47	79	68,1%
CE	13	23	76,9%
ES	17	17	0,0%
GO	159	186	17,0%
MA	10	13	30,0%
MG	210	286	36,2%
MS	75	79	5,3%
MT	91	132	45,1%
PA	19	31	63,2%
PB	9	12	33,3%
PE	5	9	80,0%
PI	19	26	36,8%
PR	184	252	37,0%
RJ	20	28	40,0%
RN	18	22	22,2%
RO	12	15	25,0%
RS	196	233	18,9%
SC	50	67	34,0%
SE	4	7	75,0%
SP	322	441	37,0%
TO	74	83	12,2%
TOTAL	1567	2057	31,3%

Fonte: Secretaria da Receita Federal

Como referencial, em junho de 2010 eram 1372 municípios conveniados (24% do total de 5.561 municípios) e atualmente com 2.057, já representa quase 37%, mais que 1/3 do total de municípios do país.

Nem o Código Tributário Nacional de 1966, nem a Constituição Federal de 1988, trataram o assunto tão objetivamente como nas ações que seguiram a Lei 11.250/2005. Novas possibilidades se abriram no que se refere ao ITR, em especial, se permite atribuir a fiscalização, o lançamento e a arrecadação integral da SRF aos municípios conveniados. É uma oportunidade ímpar na história, já que se permite que o poder executivo local pleiteie unilateralmente a receita integral, embora, tenha que honrar no mínimo com as obrigações acessórias incumbidas nas Instruções publicadas. Em última instância a competência segue sendo da SRF, ainda que, poderá contar com o município para operacionalizar o que nunca teve condições suficientes para executar.

Não se pode perder de vista que o desafio desses convênios não é somente zelar pelo ITR, buscando receber 100% do tributo (no atual regime, 50% desse tributo é transferido aos municípios que possuem terras rurais sujeitas à arrecadação), como principalmente transcender para um processo de gestão territorial eficaz. Vislumbra-se uma oportunidade real de assumir a responsabilidade pela porção territorial integral e fazer disso um marco na governança das terras municipais (e indiretamente, nas estaduais e federais).

Uma das causas desta ausência de arrecadação deste importante imposto é a inexistência um órgão nem um sistema ou fluxo operacional que atualize automaticamente o cadastro dos imóveis. A tentativa com os municípios através da descentralização dessas obrigações acessórias dos tributos, como a de fiscalização, contribuirá significativamente para a governança das terras dentro das fronteiras de cada município conveniado. A perspectiva futura da gestão efetiva dessas terras é uma meta que se realizará com as implementações locais que estão sendo realizadas gradativamente, entretanto, a atual operacionalização ainda está distante de se estabelecer uma conduta eficiente do território.

A lacuna entre a estrutura proposta pela SRF e a realidade dos municípios conveniados está sendo o grande obstáculo existente para se atingir níveis satisfatórios de informações cadastrais, que são fiscais. Há dois pontos centrais: i) a exigência dos servidores para a operacionalização do convênio, na qual se exigem funcionários de carreira no quadro do poder executivo local com determinadas atribuições em seus cargos que, nem todos possuem, ou quando possuem não estão aptos a operacionalizar

de fato o convênio, uma vez que suas atribuições rotineiras demandam toda sua carga horária disponível e; ii) a impossibilidade de atribuir os valores diretamente pelo ente local um Valor Mínimo de Terra Nua Tributável para as propriedades localizadas no município conveniado. Embora a SRF tenha criado o sistema de preços com essa finalidade, uma planta genérica de valores pecuniárias para os imóveis rurais, sob a responsabilidade do município seria muito eficiente na tributação efetiva dessas terras.

Tal operacionalização deve ser instrumentalizado pelo CTM na qual muitos benefícios podem ser logrados, entre elas seguem algumas tratadas por Loch (2005, p. 75):

1. Localização geográfica de todos os imóveis da cidade;
2. Ocupação ou finalidade de cada imóvel;
3. Uso atual do solo dentro de cada imóvel;
4. Declividade do solo;
5. Áreas em litígio entre imóveis confrontantes;
6. Delimitação de cada unidade imobiliária;
7. Estrutura fundiária e identificação das diferentes glebas;
8. Regularização dos títulos segundo as áreas;
9. Organização das comunidades segundo as glebas e, ou, bairros;
10. Base para a implementação de infra-estrutura;
11. Subsídios para a melhor viabilização de projetos de engenharia, segundo as prioridades do mercado e dos investimentos públicos;
12. Avaliação do imóvel para desapropriação, visando obras públicas.
13. Facilidade para as transações imobiliárias;
14. Localização espacial do conjunto de imóveis de uma empresa ou indivíduo, visando a obtenção de empréstimos bancários;
15. Base para o gerenciamento da construção civil;
16. Base para se implantar a planta de valores genérica.

Contemplar essas aplicações, tendo em mente as circunstâncias históricas brasileiras da gestão da terra e do ITR, é no mínimo audacioso, porém possível. Todas essas ações em prol da governança da terra seriam irrelevantes sem a segurança do direito de sua propriedade. O item 8 anteriormente citado, faz referência à esse quesito de fundamental importância. Deininger (2003, p. xxii) aponta para a necessidade de transparência e legitimidade social nas transações com a terra, cujos resultados culminarão com a segurança jurídica. Também cita a necessidade de serem geridas por instituições acessíveis para o titular desse direito, que devem evoluir ao longo do tempo para se adaptar às mudanças ocorridas *verbis*:

[...] Property rights to land need to have a horizon long enough to provide investment incentives and be defined in a way that makes them easy to observe, enforce, and exchange. They need to be administered and enforced by institutions that have both legal backing and social legitimacy and are accessible by and accountable to the holders of property rights. Even if property rights to land are assigned to a group, the rights and duties of individuals within this group, and the way in which they can be modified and will be enforced, have to be clear. Finally, as the precision with which property rights will be defined will generally increase in line with rising resource values, the institutions administering property rights need to be flexible enough to evolve over time in response to changing requirements.

As garantias dos direitos da propriedade impactarão diretamente na economia das famílias que lá residem. O caso citado por Deininger (2003, p. 40) demonstra que os recursos antes gastos em ações informais para garantir essa titularidade, agora podem ser investidos em outros elementos, inclusive no trabalho, pois como no exemplo do Peru, o estado assumiu e executou efetivamente a governança de suas terras, legitimando a propriedade legal que impactou num aumento médio de 50% de horas trabalhadas por família, *verbis*:

[...] A public guarantee of tenure security reduces the amount of resources individual land owners have to spend on defending their

resource, sometimes with dramatic effects. For example, in Peru formalization of land ownership in a local registry allowed households to significantly increase their participation in the formal labor market, because they were no longer required to invest in a multitude of informal activities required to maintain tenure security. Field (2002) estimates that receipt of a preliminary document increased the supply of hours worked by 17 percent, whereas full legal ownership increases labor supply by about 50 percent, or 45 hours a week per household.

O caso da Tailândia também demonstra o impacto do direito da propriedade similar ao registrado no Peru, *verbis*:

[...] In Thailand land ownership titles induced higher investment in farming capital (attached investments and other capital), and titled land had significantly higher market values and higher productivity per unit.

Toda mudança estrutural pressupõe um processo, cujo dimensionamento no tempo é diretamente proporcional às variáveis nele inerentes. Os principais elementos para o processo de descentralização do tributo serão citados, cabendo a cada gestor municipal determinar a maneira de lidar com essa parcela territorial, podendo o gestor, realmente instituir um marco estrutural novo, ou somente lidar como mais uma transferência de responsabilidade ao seu município, concomitante a uma contrapartida financeira que permanecerá estagnada, devido à indiferença histórica com esse tributo, ou até mesmo intimidado com o poder local, conforme cita Deininger (2003, p. 168), *verbis*:

[...] One of the reasons for the limited effectiveness of property taxes may be that because of their visibility they are difficult to introduce politically and fall largely on the rich who, at the local level, may hold political power, and thus effectively resist the collection of such taxes.

Mas a principal contribuição de Deninger (2003:165) à discussão da descentralização do ITR é que o imposto viabiliza uma ampliação do interesse em sua arrecadação e ao mesmo tempo aumentar a eficiência do uso da terra e simultaneamente viabilizar a estruturação de um adequado cadastro. do imposto e

“A number of observers have identified the failure to devote sufficient attention to the availability of local revenue sources as a key deficiency of recent decentralization initiatives (Boadway 2001; Eaton 2001). Taxes on land and real property provide an ideal mechanism to increase fiscal responsibility in a way that has few distortionary effects. While such taxes have both advantages and disadvantages, they may have considerable potential to strengthen fiscal responsibility at the local level in a way that might encourage more effective use of land”.

Porém, a descentralização da cobrança do ITR permite ampliar significativamente a sua arrecadação, por meio de um cadastro territorial municipal. A responsabilidade desse resultado não pode ser incumbida somente a esse cadastro, no entanto, se deve institucionalizar uma operacionalização cotidiana, inerente em todos os setores e instrumentos envolvidos com essa tramitação. A manutenção das informações fidedignas com a situação de fato será um dos resultados, conseqüentemente a arrecadação outro, permitindo promover investimentos locais vinculando as demandas por serviços públicos e seus pagamentos. Deininger (2003, p. 165) cita dessa compatibilização o recurso com a demanda, e em seguida referencia Bird (1974) que cita sobre a dinâmica desse processo de administração do tributo sobre as terras, *verbis*:

[...] On this basis, observers often note that a land tax provides one of the few mechanisms to sustainably fund local governments without recourse to transfers, which may distort incentives and break the link between the level at which public services are provided and the payment for such services.

...

Administering a tax on land effectively and equitably requires having and an official record, or cadastre, of the size, value, and ownership status of each tract of land and its productive capacity along with information on the costs of outputs and inputs. Land tax administration also requires a property tax law that assigns property rights and tax obligations and an administrative organization that keeps the register up-to-date and assesses, collects, and enforces the tax.

Toda a dinâmica de governança dessas terras rurais seria irrelevante sem o estudo dessa descentralização do ITR, passando pela análise da sua viabilidade diante do perfil do município, mas também depende diretamente da disposição política do gestor em fiscalizar as propriedades rurais com maior rigor, promovendo maior equidade tributária, sendo esse um processo contínuo. Assim, harmonizar os interesses políticos é um dos grandes desafios desse processo para o gestor local, que possui a oportunidade de agir unilateralmente com respaldo da União (assim como ocorreu com a cobrança obrigatória do IPTU a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal), além de se empenhar para reverter a inexpressividade financeira do tributo. Porém, a inviabilidade desse pleito devido ao perfil do município são as justificativas que “podem” e historicamente “foram ditas” quando os interesses não se harmonizam.

Assim, em primeira instância, estimar este aumento arrecadatário é possível diante das características territoriais do município, no entanto realizar a arrecadação depende do compromisso com esta política fiscal e das melhorias operacionais que devem ser providas no atual *modus-operandi*. Mesmo com a Lei 11.250/2005, que institui uma condição sem precedentes e regulamenta dispositivos presentes desde a Constituição Federal, sem tal compromisso, o ITR continuará sendo um tributo ínfimo e, mais que isso, as terras públicas continuarão sujeitas aos oportunismos do mercado.

4. Estimativa de arrecadação do ITR nos municípios de Espírito Santo do Pinhal/SP e Boituva/SP

Além de caracterizar sinteticamente o ITR, esse artigo demonstra o resultado de um estudo de caso de potencial arrecadatório do tributo para dois municípios. As fórmulas e os critérios dessa simulação serão generalizados para os municípios objeto, mas vale ressaltar que a situação territorial e principalmente, o uso da terra destas propriedades tende a variar de município para município e de imóvel para imóvel.

A fiscalização precária do uso efetivo da terra permite ao proprietário que a sub-utiliza, declarar um GUT elevado, que a classifique em uma faixa de menor alíquota do tributo. Porém, as tarefas de campo que serão parte das obrigações acessórias atribuídas aos municípios conveniados, serão de suma importância para auferir o real GUT da terra, pois embora exista previsão legal para alíquota de até 20%, o lançamento desta, só será possível com a comprovação do uso precário da terra. Os valores apurados são resultado de um cenário otimista na utilização da terra e um preço da terra razoável e proporcional ao valor médio de mercado. A Tabela 5 apresenta uma síntese do potencial arrecadatório para o município de Espírito Santo do Pinhal/SP:

TABELA 5 - Simulação do Potencial Arrecadatório em Espírito Santo do Pinhal/SP

Área Tributável*	Valor da Terra Nua Tributável - R\$ 8.725,92ha - Valor Médio Declarado *	Valor da Terra Nua Tributável - \$ 21.989,37 ha - atualizado pelo Valor Médio IEA	ITR DEVIDO TOTAL (2008) - SRF *	ITR Potencial TOTAL	Variação
37.401	142.943.077,16	457.327.247,08	229.673,09	549.802,62	139,4%

*Fonte: elaboração própria. * Baseada nos dados da Secretaria da Receita Federal.*

Embora o montante total lançado descrito na tabela anterior seja de R\$ 229.673,09, o valor de fato transferido em 2008 foi de R\$ 68.225,30, ou seja, há inadimplência para ser considerada. Dada a sub declaração dos valores de terra nua tributável pelos proprietários, o montante potencial arrecadatório real é de R\$ 549.802,62, assim o percentual de elevação arrecadatória que o município pode lograr, perante o valor lançado é de 139,40%.

O município de Boituva/SP também apresenta resultados expressivos no qual se obtém a estimativa de elevação arrecadatória de 760% no montante transferido, considerando apenas a atualização do valor médio de mercado do hectare dessas terras.

TABELA 6 - Simulação do Potencial Arrecadatório em Boituva/SP

Área Tributável ¹	Valor da Terra Nua Tributável - \$ 3.991 (ha) - Valor Médio Declarado	Valor da Terra Nua Tributável -R\$ 34.343ha - Valor Médio IEA	ITR DEVIDO (2008)	ITR POTENCIA L -R\$ 34.343ha - Valor Médio IEA	Variação
22.840	91.160.165,04	784.394.120,00	51.494,97	443.092,13	760,46%

Fonte: Elaboração Própria - base de dados IEA

Em ambos municípios já conveniados, ações em prol da estruturação do cadastro territorial para cumprir com as obrigações acessórias estabelecidas pelo convênio estão sendo elaboradas e implementadas. A escassez de recursos financeiros para investimento, mesmo com a perspectiva de retorno futuro, inibe a implantação de ações mais efetivas de fiscalização, uma vez que o lançamento do valor de terra nua tributável continua sob a responsabilidade do proprietário e sua conscientização é lenta. Como já dissertado, a limitação de atuação do município sobre esse importante elemento, que é a base para a tributação do ITR, é um grande limitador de eficiência desse modelo, pois não é um tributo de sua competência em última instância.

As características institucionais exigidas pelas instruções normativas também contribuem para essa ineficiência e precisam ser revistas, como exemplo se pode citar o perfil e disponibilidade dos “executores” das obrigações acessórias, bem como a limitação de datas para a capacitação dos mesmos.

Conclusão

No Brasil, o processo de apropriação privada da “terra”, direta ou indiretamente, sempre propiciou ganhos especulativos aos possuidores de capitais mais conservadores, principalmente durante momentos de instabilidade econômica, e construiu uma estrutura fundiária arcaica e ineficiente em muitos aspectos, esse fator foi e é a principal razão da ineficiente regulação do “ativo - terra” pelo Estado brasileiro.

Este artigo se propôs a demonstrar a “ineficiência Estatal” na gestão da terra teve como consequência a subtração de volumes incriveis de capacidade arrecadatória dos cofres municipais, de modo que se estimam possibilidades de elevação de mais de 1.000% sobre os atuais valores se o município decide gerir responsavelmente o ITR que o corresponde com subsídio efetivo da SRF.

Portanto a descentralização contribuirá para a gestão territorial e diretamente à arrecadação do Imposto Territorial Rural ao erário, ressalvada a necessidade de operacionalização por meio do instrumento Cadastro Territorial, conjuntamente com a análise das condições territoriais do município que a pleitear, cuja viabilidade é imprescindível para lograr resultados satisfatórios.

Contudo e contraditoriamente, já estão dispostos mecanismos administrativos e o arcabouço legal para suportar a descentralização e verter sobre o assunto um novo nível de eficiência.

No contexto da arrecadação inexpressiva desse tributo, um primeiro e grande exemplo, é a imoral delegação ao proprietário da função de determinar qual alíquota “quer” recolher ao erário, por falta de fiscalização ou pela distância entre o gestor do tributo e o contribuinte.

O município que possui terras rurais e um mínimo de recursos pode solicitar a descentralização do ITR, e o estudo de caso tratado comprova a hipótese de que a operacionalização do instrumento cadastral pode induzir maior recolhimento ao erário, ativando um poderoso círculo virtuoso em prol de ganhos institucionais para a gestão fundiária no Brasil.

Ademais, o poder executivo municipal, com retaguarda da Secretaria da Receita Federal, poderá diretamente e unilateralmente concorrer pelo direito de gestão desse tributo junto à SRF, ou seja, independente do poder legislativo local. Os gargalos já identificados devem ser tratados o quanto antes para que não frustre a melhor oportunidade já criada de se resolver o problema da tributação das terras rurais do país.

É assim que a nova estrutura legal que permite a descentralização do ITR se depara com os administradores municipais (que possuem terras rurais) na situação de decidir entre gerir esse tributo, fiscalizando e colaborando com a modernização da gestão fundiária com real amparo da SRF, ou manter tudo como está, justificando-se na incapacidade de ação local ou no passado arrecadatário do tributo.

Obviamente que não se pretende dizer nem se espera que esse processo resolva integralmente o problema da formação e da concentração fundiária que se desenvolveu de forma tão arraigada no país, porém, é uma importante peça no mecanismo maior que invariavelmente o fará.

Se objetiva concretamente uma maior equidade tributária, melhor governança das terras e do uso e ocupação do solo, e, principalmente, fomentar a esperança na visão dos gestores que creiam ser possível mudar esse paradigma, mesmo que gradativamente, conduzindo-o por um viés técnico e justo, totalmente compatível com a política e com o mercado.

Para isso, aderir à Lei 11.250/2005 e estruturar o Cadastro Territorial Municipal são os “primeiros” elementos necessários e alicerces para todas as demais tramitações rumo à governança dessas terras, conjuntamente, as mudanças institucionais na operacionalização do atual modelo proposto.

É uma oportunidade ímpar para melhorar significativamente a gestão territorial e descentralizar a receita oriunda da tributação das terras rurais, que “atualmente” continuam não alcançando sequer 0,1% das Receitas Federais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALATA, K. S. **ITR – Imposto Territorial Rural – Seu Potencial – Sua Sonegação – Sua Solução – Cadastro Técnico Rural – CTR** outubro, 1997
- BRASIL. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2008.** Secretaria da Receita Federal. 2008.
- BRASIL. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2009.** Secretaria da Receita Federal. 2009.
- BRASIL. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2010.** Secretaria da Receita Federal. 2010.
- BRASIL. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2011.** Secretaria da Receita Federal. 2011.
- BRASIL. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2012.** Secretaria da Receita Federal. 2012.
- BRASIL. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2013.** Secretaria da Receita Federal. 2013.
- BRASIL. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2014.** Secretaria da Receita Federal. 2014.
- BRASIL. **Censo Agropecuário 2006.** IBGE. 2006.
- BRASIL. **Lei n° 5.172 - 25.10.1966.**
- BRASIL. **Lei n° 9.393 - 19.12.1996.**
- BRASIL. **Lei n° 10.257 - 21.07.2001.**
- BRASIL. **Lei n° 10.267 - 28.08.2001.**
- BRASIL. **Lei n° 11.250 - 28.12.2005.**
- BRASIL. Constituição, 1998. **Constituição Federal.** Organizador: Yussef Said Cahali. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2002
- BRASIL. **Código tributário nacional** / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2002
- DEININGER, K. **Land Policies for Growth and Poverty Reduction. A World Bank Policy Research Report.** Washington, DC: World Bank and Oxford University Press, 2003. 292 p.

LOCH, C. **Cadastro Técnico Multifinalitário: Instrumento de Política Fiscal e Urbana**. In: ERBA, D. [et all] (Org.) **Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana**. Rio de Janeiro, RJ: Ministério das Cidades, 2005. 144 p.

REYDON, B. P.; ROMEIRO, A.; PLATA, L.E.A.; SOARES, M. **Preço elevado e o ITR**. In REYDON, B. P.; CORNÉLIO, F.N.M. (Org.) **Mercado de Terras no Brasil: Estrutura e Dinâmica**. Brasília, DF: MDA/NEAD, NEA-IE/UNICAMP, 2006. 444 p. (NEAD Debate; 7).

SAYAD, J. **Especulação em terras rurais, efeitos sobre a produção agrícola e o novo ITR**. Rio de Janeiro: Pesquisa e planejamento econômico, 12 (1), abril, 1982.

VILARINHO, C. R. O. **O Imposto Territorial Rural (ITR) No Brasil**. 1989. 258f. Tese de Mestrado – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas.

OLIVEIRA, T. A. M. **Imposto Territorial Rural: um Estudo Econômico sobre a Descentralização da Cobrança**. 2010. 135f. Tese de Mestrado – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Estado e Municípios: Transferências Constitucionais**, Brasília, DF, 1996 – 2007. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp> Acesso em: 10 abr. 2009.

POLÍTICAS DE TERRAS E FRONTEIRA

Ligia Osorio Silva¹

No século XIX, Brasil e a Argentina, ao lado de Rússia e Estados Unidos, integravam o grupo de nações “às voltas com um vasto espaço que era preciso tomar e humanizar, reduzir às dimensões do homem” (Braudel, 1989:419). Foi um momento crucial da história desses países: o da ocupação dos “espaços vazios”, na realidade, áreas “esvaziadas” dos seus habitantes originais, com o objetivo de integrar à economia mundial largas extensões de terras férteis e gerar os recursos indispensáveis à consolidação do Estado.

Enquanto na época mercantilista, a iniciativa da ocupação coube às metrópoles, no século XIX, são os novos Estados nacionais que pretenderam colonizar suas terras com imigrantes europeus. Foram ajudados nisso pelas mudanças em curso na Europa: a expulsão dos camponeses devido à concentração da propriedade da terra, o crescimento demográfico e a preocupação dos governos europeus de lidar com a questão do pauperismo. Esses fatores impeliram parcela significativa da população a atravessar o oceano e buscar trabalho e acesso à propriedade nas Américas e, Argentina, Brasil e Estados Unidos, definiram políticas de ocupação de terras públicas para aproveitar o fluxo de emigração que provinha da Europa.

Na história econômica, essa circunstância determinou, em parte, os caminhos trilhados pela pesquisa quando o assunto é a história da apropriação territorial, tema subjacente à questão da governança fundiária. Isso porque o arcabouço jurídico um tanto precário que regularizava a apropriação territorial na época colonial foi reformado e modernizado no século XIX para se adequar a esses acontecimentos. As leis de colonização e regularização fundiária foram elaboradas pelos mencionados Estados, entre outras coisas, com o fito de atrair a imigração. Tais acontecimentos tiveram um papel fundamental na consolidação, penetração e disseminação do capitalismo no mundo todo. Urgia transformar produtivamente os espaços chamados ‘vazios’ e que, embora ocupados, estavam fora do sistema econômico capitalista que estendia seus tentáculos pelo mundo todo. Transformar toda terra em terra produtiva exigia 1) terras

¹ Professora doutora do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

apropriáveis; 2) Mão de obra abundante. No século XIX esses fatores foram obtidos graças ao esvaziamento dos espaços ‘vazios’ da população indígena que o ocupava e graças ao grande processo imigratório que trasladou milhões de indivíduos da Europa para as Américas.

Por partir dessa perspectiva, os estudos de história econômica sobre a apropriação territorial têm se desenvolvido em duas direções: (1) os estudos sobre as formas jurídicas da propriedade da terra que encetaram formas econômicas específicas; e (2) os estudos sobre a *fronteira*. Isto é, o papel atribuível à existência da *fronteira* (esses enormes fundos territoriais que foram colonizados do século XIX em diante) sobre as relações de propriedade e as relações de trabalho².

As formas jurídicas da propriedade da terra no Brasil

A importância do tema para um seminário sobre governança fundiária é enorme, por pelo menos duas razões:

a) Ainda é pouco claro, para muitos, o processo específico pelo qual foi estabelecido o monopólio da terra no Brasil.

b) O processo de apropriação territorial, caracterizado no Brasil pela passagem desordenada de terras públicas para o domínio privado, continua a ocorrer nos dias de hoje.

Para situar melhor o debate, portanto, é necessário retomar, ainda que brevemente, as características básicas do processo de apropriação territorial.

Ao longo da história da apropriação territorial no Brasil distinguimos três formas distintas de considerar a propriedade da terra: a sesmaria ou forma concessionária, a propriedade plena introduzida pela lei de 1850, e o conceito de função social da terra introduzido na Constituição de 1946 e aperfeiçoado a partir de então através da viabilização da desapropriação para uso social.

1. A forma concessionária

² É claro que distinções importantes entre os diferentes países, e até mesmo entre as diferentes regiões de cada país não estão sendo levadas em consideração nessa síntese. Por exemplo, a existência ou não de uma colonização mercantilista anterior, o tipo de produto com o qual esses países se inseriram no mercado mundial, etc.

O regime de concessão de sesmarias, transplantado da metrópole para a colônia consistiu na doação gratuita de terras àqueles que possuíssem os meios de cultivá-la. Imaginada para solucionar a crise agrária do século XIV no reino português, quando transplantada para a América esteve indissolúvelmente ligada à produção do açúcar colonial que, como se sabe, se fazia em grandes unidades produtivas visando a exportação para os mercados europeus. Mesmo sendo um regime que favorecia a constituição da grande propriedade, o sistema sesmarial, na sua concepção original, teve uma preocupação acentuada com a utilização produtiva da terra, expressa na cláusula de condicionalidade da doação, atrelada ao cultivo da terra. Esta cláusula dispunha que o sesmeiro (aquele que recebia a terra) tinha cinco anos para torná-la produtiva, devendo esta retornar ao senhor original (a coroa portuguesa) findo este prazo, caso a exigência não fosse cumprida. Este o sentido original do termo *terra devoluta* - terras concedidas e não aproveitadas que retornavam ao doador. O termo, entretanto, passou ao vocabulário jurídico brasileiro como sinônimo de terra vaga, não apropriada, e finalmente, de terras públicas. Além da terra utilizada efetivamente de forma produtiva nas “plantations”, grandes extensões eram apropriadas para explorações futuras. Este padrão de ocupação explicava-se pelo caráter predatório da agricultura que esgotava rapidamente o solo. Por outro lado, a incapacidade da metrópole em exercer um controle estrito sobre a colônia tornou possível a manutenção desse padrão. Na realidade, o aumento das exigências que cercavam a concessão de sesmarias (medição, demarcação, confirmação etc.) só serviu para indispor os colonos com a administração colonial. Ainda durante a época colonial desenvolveu-se outra forma de apropriação que aos poucos obteve o reconhecimento das autoridades. Essa nova forma, a posse, era mais adaptada à agricultura móvel, predatória e rudimentar que se praticava e, aos poucos, tornou-se a forma principal de apropriação territorial. Sesmeiros e posseiros entraram muitas vezes em conflito por questões de terra, mas no início do século XIX ambos se opunham à tentativa de controle da Metrópole e a abolição do regime de sesmarias ocorreu concomitantemente ao processo de independência. Com o fim do regime de sesmarias, a posse foi a única forma de apropriação possível e isso durou até a promulgação da lei de terras de 1850. Mas sua importância na história da apropriação territorial nunca cessou (Silva, 2008, p.41-62).

De um modo geral, conhecemos muitos aspectos a história das sesmarias, entretanto vale à pena retomar brevemente alguns problemas enfrentados pelos estudiosos da

matéria. Um desses problemas diz respeito ao caráter da propriedade no regime sesmarial.

Dado que a lei de sesmarias surgiu para superar as condições críticas da agricultura nos marcos do feudalismo (mesmo em se tratando do feudalismo atípico português) muito se discutiu sobre se as condições da doação conservavam o direito feudal ou se lançavam as bases de um novo tipo de propriedade.

Os historiadores portugueses tiveram dificuldade em discriminar a natureza do direito do povoador sobre a terra porque são pouco explícitas as condições primitivas em que eram dadas as sesmarias e quais os direitos conferidos a quem as recebia em relação à posse da terra. A dificuldade era saber se o povoador reunia os dois domínios, ou se só lhe cabia o domínio útil. Gama Barros sublinhou, depois de ter percorrido os registros municipais e verificado a insuficiência dos dados, que analisando rigorosamente as cartas de povoação portuguesas, chega-se à conclusão que o direito transmitido por elas ao povoador era um direito perpétuo e alienável, embora tanto um como outro pudessem revestir várias modalidades ou sofrer certas restrições (Gama Barros, 1954, v.III, p. 579). Virgínia Rau diz que não possui elementos suficientes para confirmar as deduções de Gama Barros. Entretanto, nos documentos por ela analisados percebe-se que às vezes as sesmarias implicavam uma condição enfiteutic, muito embora algumas pudessem ser herdadas e vendidas. Não faltam exemplos de concessionários pagando foro e da concessão da sesmaria revestir a forma de um contrato enfiteutic, pelo menos a partir do segundo quartel do século XV (Rau, 1946, p.104).

Quando não eram regidas pelo contrato enfiteutic as sesmarias eram dadas livres de todo foro e somente obrigadas a pagar o dízimo do rei que por ser um imposto pesado era mais evitado pelos camponeses do que o foro. Durante todo o reinado de D. Afonso V, o costume era a terra ser dada apenas com a obrigatoriedade do cultivo (Rau, 1946, p.107). Rau propõe que se reflita sobre a possibilidade da sesmaria ter sido de início uma doação de terras que não implicava regime especial, mas que com o decorrer do tempo revestisse de quando em vez a forma de aforamento. Se assim foi, sua história se aproxima daquela das sesmarias coloniais, sobre as quais a metrópole tentou impor o foro (aliás sem nenhum sucesso exceto em Pernambuco) no século XVII.

A afirmação de que as sesmarias, quando eram dadas sem contrato enfiteutic (sem a obrigatoriedade de pagamento do foro) entravam na condição de propriedade plena é altamente discutível, já que nenhuma delas foi concedida sem que estivesse presente a

obrigatoriedade do cultivo e em consequência, a *condicionalidade da doação*. Ora, sistemas condicionais de concessão de terras não são corretamente caracterizados como de *propriedade plena*, pois implicam na existência de dois proprietários: aquele que é ao mesmo tempo usufrutuário e aquele que possui o domínio eminente, no caso a Coroa portuguesa. Não sendo, portanto, o regime feudal típico de cessão de terras (exceto quando era acompanhado do contrato enfiteutico), o regime de sesmarias era ainda distinto da forma burguesa, assumida pela propriedade da terra no capitalismo (Silva, 2007, 48-49).

No caso de historiadores brasileiros, alguns como Gorender, colocam a ênfase na diferença entre o regime territorial instituído no Brasil e aquele vigente em Portugal. Enquanto na metrópole mantiveram-se as características feudais, as terras de sesmarias repartidas no Brasil o foram sem ônus temporário ou perpétuo de encargos senhoriais. Segundo Gorender, isso daria razão a Caio Prado Jr., que dizia que a propriedade da sesmaria era alodial e plena, não comportando qualquer laço de dependência pessoal (Prado Jr., 1963, p.32; Gorender, 1978, p.369). À alodialidade se acrescentava a livre alienabilidade, com a única restrição, estabelecida pelo Regimento de Tomé de Souza, de que decorresse o prazo de três anos. A lógica jurídica de semelhante restrição consistia em supor que naquele prazo o beneficiário deveria ter ocupado e cultivado a sua sesmaria, sob pena de revogação da doação.

Tudo reside no esclarecimento do significado de alodial. É certo que na época feudal, as terras alodiais eram terras sem senhor, portanto uma exceção dentro do sistema, mas certamente não eram propriedades plenas porque o sistema não comportava essa noção. As sesmarias eram terras sem senhor direto, daí a gratuidade da concessão - não somente porque não era cobrado um preço pela terra, mas sobretudo porque não havia a obrigatoriedade do pagamento do foro - e nisso se diferenciavam dos domínios feudais típicos, (este como vimos era também o caso das sesmarias portuguesas). A alodialidade entendida desta forma é consistente, contanto que não se exclua a permanência do domínio eminente, expresso na cláusula de obrigatoriedade do cultivo (limitativa do direito de propriedade) que, não só não foi abolido durante a vigência do regime de sesmarias, como foi

inúmeras vezes reafirmado. A possibilidade de venda da concessão demonstra tão somente que as relações mercantis estavam penetrando lentamente a esfera dos bens patrimoniais (Silva, 2007, pp.53-54).

Apesar da condicionalidade da doação, nunca enquanto durou o regime de concessão de sesmarias, conseguiu a metrópole impedir a formação de grandes latifúndios improdutivos. Entretanto, atribuir ao sistema sesmarial a responsabilidade pelas características que estrutura agrária brasileira apresenta na atualidade é confundir as origens do sistema com as suas causas. Quando o sistema sesmarial foi extinto (1822) apenas uma parcela pequena do território nacional estava apropriada e restavam quantidades enormes de terras devolutas (Silva, 2008, p. 83-84).

2. A transição da forma concessionária de apropriação para a propriedade plena. A lei de terras de 1850

A Lei de Terras de 1850 foi elaborada dentro de uma conjuntura bastante complexa. As alterações econômicas e políticas que se produziram na Europa, na primeira metade do século XIX modificaram o padrão de relacionamento entre as ex-colônias ibéricas e a potência europeia mais desenvolvida na época, a Inglaterra. Transitando da fase dita de “acumulação primitiva” para o capitalismo plenamente desenvolvido, a Inglaterra transformou-se numa ferrenha opositora do tráfico internacional de escravos do qual o Brasil dependia. Em 1850, curvando-se aos interesses da política inglesa e para dar continuidade ao processo de formação do Estado, o Brasil aboliu o tráfico de escravos. O florescimento da economia cafeeira no Centro-Sul e a solidificação da base sociopolítica do regime monárquico, nucleada no Partido Conservador, propiciaram a continuidade do processo de consolidação do Estado nacional. Esses acontecimentos também colocaram na ordem do dia a adoção de uma lei de terras que regulasse o acesso à propriedade. De um lado, a lei deveria representar um papel fundamental no processo de transição do trabalho escravo para o trabalho livre, aberto com a cessação do tráfico e, de outro, dar ao Estado imperial o controle sobre as terras públicas que desde o fim do regime de concessão de sesmarias vinham passando de forma livre e desordenada ao patrimônio particular.

No centro da política imperial estava a questão da demarcação das terras devolutas. A demarcação era o passo inicial para a utilização dessas terras num projeto de colonização que deveria financiar a vinda de trabalhadores imigrantes para as fazendas e remediar uma eventual falta de braços com o fim do tráfico. Demarcar e vender as terras devolutas e financiar a imigração de trabalhadores era, em síntese, a proposta programada pela lei de 1850. Para que o esquema funcionasse era necessário o fim do apossamento. Por isso o item primeiro da lei de 1850 proibia a posse. Durante muito tempo os historiadores deduziram em função disso que a posse terminara em 1850 (Silva. 2008, 127-137).

Na perspectiva de uma história econômica comparada, pode-se assinalar que por volta da mesma época Argentina e Estados Unidos também promulgaram leis agrárias. No caso americano com um sucesso que não se compara às dificuldades encontradas à aplicação de uma política agrária no Brasil. Já o caso argentino apresenta alguns aspectos semelhantes ao brasileiro. Mas, sobretudo vale ressaltar um contraste: os dois países (Argentina e Estados Unidos), em grande medida, completaram o processo de apropriação territorial nas primeiras décadas do século XX, enquanto o Brasil se vê ainda hoje diante de grande quantidade de terras devolutas a serem apropriadas e colonizadas.

Apesar da intenção dos legisladores do Império, a lei de 1850, e uma copiosa legislação auxiliar – três outras leis, dois regulamentos, oito decretos, e mais de cem avisos – não foram suficientes para garantir que o objetivo inicial se tornasse realidade. Em grande parte a fraqueza do sistema decorria da sua determinação de demarcar as terras devolutas após as terras particulares. A maioria dos posseiros recusou-se a demarcar suas terras e a legalizar os seus títulos, impedindo assim a organização de um cadastro de terras, passo essencial para a implementação do projeto imperial de colonização com a pequena propriedade.

A questão da mão-de-obra foi resolvida sem a demarcação das terras devolutas. Nos últimos anos do Império impôs-se, nesta matéria, o ponto de vista dos cafeicultores de São Paulo: a constituição de um amplo contingente de trabalhadores livres, por meio da imigração subsidiada. A regularização da propriedade territorial permaneceu em suspenso.

Com a passagem das terras devolutas para o domínio dos estados, na Constituição de 1891, levou-se para o âmbito estadual a decisão a respeito das duas políticas: terra e

mão-de-obra. Essa medida contou com o apoio da esmagadora maioria dos representantes eleitos para a Assembleia Constituinte e apareceu como uma consequência quase natural do federalismo, doutrina que inspirava os republicanos desde suas primeiras manifestações públicas.

O federalismo adequava-se perfeitamente naquela conjuntura ao desejo de controle das oligarquias estaduais sobre o processo de passagem das terras devolutas para o domínio privado e de regularização da situação da propriedade territorial.

A lei de 1850 não foi abolida, mas adaptada ao interesse dos posseiros. As modificações mais importantes diziam respeito: 1) à data de validade das posses, que foi prorrogada até pelo menos o início do século XX e, em alguns casos, até bem depois; 2) à alteração dos prazos para as revalidações de sesmarias e legitimações de posses (Idem, p.272).

A benevolência da política de terras dos estados para com os posseiros não significou a democratização do acesso à terra. Para explicar esse fato é preciso atentar para as condições sociais e políticas que imperaram no campo brasileiro, principalmente na virada do século. O processo de passagem das terras devolutas para o domínio privado esteve especialmente vinculado a um fenômeno típico da Primeira República, o coronelismo. Controlando a vida municipal por meios que iam do paternalismo à violência, os coronéis, “fiéis” às oligarquias que dominavam a política estadual, representaram um papel central no modo pelo qual as terras devolutas se incorporaram ao patrimônio privado (Idem, p.278).

Nesse período, o campo foi palco de diversas formas de violência que estiveram, de um modo ou de outro, vinculadas à questão da terra, violência que existe até hoje, especialmente onde ainda restam terras devolutas. A violência exerceu-se fundamentalmente contra a população pobre do campo, os pequenos posseiros, agregados, ex-escravos e índios. A violência gerava uma situação de permanente instabilidade no campo. A condição essencial para um posseiro se tornar proprietário era manter-se por longo tempo sobre as terras que pretendia legalizar. Manter-se nela não significava necessariamente cultivá-la, mas impedir que outros viessem a se instalar nelas e/ou evitar ser expulso das terras pelas autoridades municipais ou estaduais zeladoras do patrimônio público, que agiam com escandalosa parcialidade. Para manterem-se nas terras, os fazendeiros-posseiros contavam com recursos próprios (jagunços armados) e procuravam estar bem relacionados com as autoridades do estado (Idem, p.279).

Apesar da promulgação do Código Civil em 1916, da Revolução de 1930, da elaboração de novas Constituições em 34, 37 e 46, a situação da apropriação territorial não sofreu alterações profundas, conquanto as discussões que se travaram em torno das mudanças que se faziam necessárias contribuíssem para aprofundar o conhecimento da questão da terra. Entretanto, a falta de tempo não nos permite detalhar a matéria.

Em relação aos estudos que debateram o significado e o alcance da lei de 1850, precisamos ressaltar outro contraste com a história econômica argentina e norte-americana: os historiadores econômicos argentinos incorporaram muito cedo o processo de apropriação territorial às suas análises da formação social argentina. Apenas como exemplo, observamos que um dos clássicos da história econômica argentina, *La Economía Argentina* (1963) de Aldo Ferrer, relata o processo de incorporação das terras da pampa e sua importância para a economia que ali se organiza, descrevendo com riqueza de detalhes os aspectos específicos da apropriação territorial que se realizava, suas implicações econômicas e sociais. Isso contrasta com seu congênere brasileiro, *Formação Econômica do Brasil* (1959) de Celso Furtado, que apresenta poucas observações sobre o processo de apropriação das terras do Oeste paulista, a despeito de que o autor atribua grande importância à “disponibilidade” dessas terras para a economia cafeeira. O papel desempenhado pela política de terras constituiu uma preocupação constante da historiografia argentina, sem que se possa dizer que haja um consenso sobre seu alcance e efeitos. A importância na história econômica americana da ocupação e apropriação das terras do meio Oeste e do Extremo Oeste é de amplo conhecimento.

Diferentemente da história econômica argentina, e apesar de algumas exceções de peso como José de Sousa Martins (1979) e José Murilo de Carvalho (1988), a questão da apropriação territorial brasileira restou por muito tempo apanágio dos juristas que narraram essa história dentro dos parâmetros da sua disciplina. José Pereira de Vasconcelos (1856-85) e Ruy Cirne Lima (1954) são exemplos clássicos dessa vertente. A interpretação da lei de terras de 1850 ocupa um lugar central nesses autores.

Até 1991, quando defendemos tese de doutoramento cujo tema era a lei de 1850, a interpretação dominante na historiografia destacava a motivação de curto prazo que inspirou a adoção da lei: os desdobramentos da cessação do tráfico de escravos e seu caráter de lei de imigração. Como a colonização para a pequena propriedade não vingou, a interpretação corrente foi a de que a não democratização do acesso à

propriedade decorrera da aplicação da lei. Procuramos no nosso trabalho mostrar que muito ao contrário do que se afirmava a lei de terras não sustou a posse, embora fosse esse um de seus objetivos centrais (expresso no artigo primeiro). Constatamos que, entre as intenções dos legisladores do Império e a aplicação da lei, se interpuseram os interesses de parcelas significativas da sociedade brasileira, em especial os fazendeiros-posseiros. Essas forças sociais impediram a discriminação das terras públicas, sustaram a demarcação e distribuição de pequenos lotes para a colonização e continuaram açambarcando grandes tratos de terras públicas. Por conseguinte, procuramos no nosso trabalho destacar outro lado da adoção da lei, aquele que foi finalmente o aspecto mais duradouro da sua influência, ou seja, seu caráter de ordenamento da propriedade territorial. A lei continuou por muitos anos fornecendo os parâmetros dentro dos quais se processou a regularização da propriedade da terra e norteou a constituição da moderna propriedade territorial. Embora não estivesse na letra da lei, a prática da sua aplicação levou à proliferação dos latifúndios.

3. A desapropriação para uso social e o Estatuto da Terra

A década de 1950-60 foi cenário de grandes mobilizações sociais em torno das reformas de base dentre as quais se destacava a reforma agrária. Vista como um processo social amplo, parte fundamental das transformações estruturais que deveriam liquidar a dominação tradicional no campo, melhorar a distribuição de renda e dar novo impulso ao processo de industrialização através da ativação do mercado interno, a reforma agrária dominou a cena e polarizou as discussões sobre a questão agrária. A luta pela reforma agrária reuniu uma parcela importante dos trabalhadores rurais do Nordeste nas *Ligas Camponesas* como parte do amplo processo de mobilização popular pela transformação democrática da sociedade brasileira. Do ponto de vista da legislação, a questão fundamental era a alteração da Constituição de 1946 no sentido de levantar o impedimento à desapropriação (indenização *prévia* e *em dinheiro* das terras desapropriadas). Apesar de toda a mobilização a favor das reformas, esta modificação constitucional só foi votada após o golpe de 1964 que pôs fim à visão democrático-reformista da questão agrária (Silva, 1997, p. 19).

O primeiro governo militar pós-64 contornou o problema da indenização através da Emenda Constitucional nº10, de 9/11/64, que modificou o parágrafo que exigia a indenização prévia em dinheiro, substituindo-o por títulos especiais da dívida pública e

outras especificações. Ao mesmo tempo, fez retornar para a competência da União a delimitação das zonas prioritárias para a incidência da reforma agrária, fixadas por decreto do Poder Executivo, só recaindo sobre propriedades rurais caracterizadas como latifúndio, conforme o definido na lei. O passo seguinte foi dado pela promulgação ao do Estatuto da terra (lei nº4504 de 30/11/64).

A elaboração e adoção de uma legislação agrária do alcance do Estatuto da terra pelo governo oriundo do golpe militar de 1964 só pode ser claramente compreendida se for vista como resultado da pressão internacional norte-americana que tinha por objetivo afastar o perigo de revoluções camponesas como a cubana do Continente latino-americano. Nesta mudança de orientação estava implícita uma ameaça de subordinação de toda ajuda financeira norte-americana à adoção de programas de reforma agrária. Naturalmente também estava implícita a necessidade de desbaratar os movimentos camponeses organizados, o que foi feito com muito sucesso em todo o Continente, nos anos 60 (Idem, p.20-21).

Durante os governos militares, o caráter distributivo da Reforma Agrária definido pelo Estatuto da Terra foi progressivamente deixado de lado e o imposto territorial rural jamais exerceu o papel de coibir a formação de latifúndios.

O princípio da função social da propriedade foi levado para a Constituição de 1988 (artigos 184 e 186), mas minuciosa e detalhista, absorvendo dispositivos inteiros da lei ordinária que já vigoravam, até mesmo os de natureza processual, sua aplicação ficou dependendo de regulamentação por lei complementar. A demora na regulamentação e as imperfeições contidas na lei diminuíram os assentamentos que já eram lentos. A violência característica do campo brasileiro não diminuiu e as razões disso são basicamente as mesmas: a voracidade dos açambarcadores de terra públicas, a incapacidade dos poderes públicos de implantarem políticas democráticas de acesso à terra, a falta de vontade política de fazê-lo.

O processo de cadastramento das terras no Brasil (a cargo das agências governamentais criadas para esse fim) ainda não terminou. Como sempre a dificuldade é a grande quantidade de terras griladas e sem título legítimo, mas que seus detentores se negam a regularizar porque foram adquiridas por meios completamente ilegais. Do mesmo modo que antigamente, a legislação se modifica ao sabor dos interesses dos grandes posseiros.

Daremos apenas um exemplo.³ Trata-se do caso da Medida Provisória 458 (11/02/09), destinada a promover uma ampla regularização fundiária na Amazônia. A proposta inicialmente beneficiaria ocupantes de até um módulo fiscal (máximo de 100 hectares), isto é, os pequenos posseiros, mas com as emendas que foi recebendo, os benefícios estão sendo estendidos aos lotes com 1,5 mil e 2,5 mil hectares. Sob o pretexto de regularizar a apropriação de terras públicas que tem ocorrido livremente e de elaborar o cadastro a medida mais uma vez beneficiará os grandes posseiros e grileiros da região.

A Fronteira e suas implicações para a História econômica

A ocupação, no século XIX, dos enormes fundos territoriais possuídos por alguns países implicou na deslocação de população, materiais e dinheiro. Muitas vezes os indígenas, ocupantes originais, foram expulsos ou exterminados para dar lugar aos imigrantes europeus (caso dos Estados Unidos). Em outras ocasiões populações locais foram preteridas e o Estado elaborou políticas que beneficiavam a imigração de europeus brancos (caso da Argentina e do Brasil). Não é o caso de contar essa história aqui. Mas é preciso fazer esse introito para poder abordar o tema da fronteira e os mitos que cercam sua epopeia. Dentre os mitos da história econômica, a fronteira ocupa um lugar de destaque. A partir do trabalho paradigmático de Frederick Jackson Turner que promoveu uma reviravolta nos estudos da história econômica norte-americana, o tema tem atraído cada vez maior número de estudiosos para, em última instância, desmistificá-lo. Entendendo-se por essa expressão a substituição do mito pelo conhecimento mais objetivo da história da ocupação territorial. Que seja denunciando a presença de populações de culturas distintas nos chamados “espaços vazios”, ou revelando a manipulação ideológica por trás dos diferentes processos de “marchas para o oeste”, conquista do *hinterland*, “desbravamento dos sertões” etc., cada vez conhecemos mais e melhor as verdadeiras características dos movimentos populacionais, e das transformações econômicas ocorridas nas regiões ditas “de fronteira”.

Até que ponto a existência da fronteira condicionou a legislação agrária que foi aprovada? Sabemos que na historiografia latino-americana a fronteira não ocupou o

³ O processo atual de ocupação de terras devolutas será objeto de outras exposições, com pesquisadores mais qualificados do que eu para discorrer sobre o que se passa na atualidade.

mesmo lugar chave, de princípio explicativo, que ocupou numa parte da historiografia norte-americana. É certo que a revisão da tese de Frederick J. Turner na própria historiografia estadunidense nuança o seu alcance uma vez que o estudo de “outras fronteiras” (a do sul dos Estados Unidos e as da América Latina, por exemplo) demonstra que a ocupação dos “espaços vazios” produziu tanto sociedades altamente hierarquizadas quanto sociedades democráticas (McNeill, 1983, pp.25-26).

Se do ponto de vista dos recursos naturais a Argentina e o Brasil estavam em situação similar à dos Estados Unidos no século XIX, os resultados alcançados no que tange ao enraizamento de imigrantes em pequenas propriedades foram bastante distintos. A falta de vontade política das classes governantes daqueles países, associada à pouca eficácia da legislação de terras, cristalizou uma sociedade altamente hierarquizada, malgrado as grandes mudanças em relação à sociedade colonial e apesar da existência de vastas extensões de terras apropriáveis. Na realidade, a existência dessas “terras livres” (no sentido do século XIX) foi vista como um “peso” (ou um obstáculo) para as regiões “civilizadas” do litoral. Dominados por preconceituoso desprezo pelos mestiços, índios ou negros, as elites brasileiras e argentinas não pensaram em promover a colonização de pequena propriedade com estas populações e fizeram da imigração apenas uma política de inundar o mercado de trabalho com mão de obra abundante (Silva, 2001, pp. 177).

Nos Estados Unidos, após a publicação do famoso artigo de Turner (1893), a ocupação dos “espaços vazios” foi objeto de inúmeros estudos, pesquisas e teorias. Isso não impediu, ao contrário, promoveu, a proliferação dos mitos sobre o papel da fronteira na formação da democracia americana, no caráter do homem americano, etc. tal como Turner havia indicado. Outros trabalhos, no entanto, lançam uma luz esclarecedora sobre os acontecimentos que cercaram todo o processo de ocupação do Oeste e meio-Oeste, constituindo um conjunto notável de análises acerca das leis agrárias, da política fiscal e das relações entre a ocupação da fronteira e a economia americana da época. Não é o caso de reproduzir seus achados aqui pois demandaria muito espaço, mas um aspecto merece destaque. Trata-se da especulação que sempre presente em situações de fronteira. Um dos maiores estudiosos da política de terras americana afirma: “Para o bem ou para o mal, o especulador - fosse ele um absenteísta ou um residente, posseiro ou banqueiro, político local ou senador do Leste - sempre esteve presente em toda a fronteira” (Gates, 1996, p.21). Portanto, não obstante o sucesso da política de terras americana no assentamento de imigrantes e na democratização do acesso à terra

(quando comparado ao caso do Brasil e da Argentina), trata-se de um sucesso relativo e de nenhum modo imune à especulação. Mas dois aspectos coibiram o açambarcamento de terras públicas pelos mais ricos: de um lado a política fiscal, que limitava os lucros que se poderia obter; de outro, a participação dos *homesteaders* no movimento especulativo...

O avanço da fronteira no Brasil, em muitos aspectos, foi distinto do modelo americano no que concerne o tipo de ocupação, o que levou ao emprego do conceito de “frentes pioneiras” para caracterizar a penetração dos sertões. Pierre Monbeig em *Pioneiros e Plantadores de São Paulo* utiliza-a, por exemplo. A característica da arrancada em direção ao interior não exclui, entretanto a existência de “situações de fronteira” em determinados momentos da ocupação do interior. A ocupação dos sertões paulistas foi um desses momentos. Alguns estudos recentes lançaram nova luz sobre a marcha da fronteira no Oeste paulista (Faleiros, 2010, Secreto, 2012, Tessari, 2012).

Há certo consenso na história econômica brasileira de que o acesso a novas terras foi um dos fatores mais importantes para o sucesso da economia cafeeira dentro dos marcos altamente estratificados da sociedade brasileira. A incorporação de novas terras permitia a redução dos custos monetários, e ampliava o potencial de acumulação dos fazendeiros e dos demais capitalistas que atuavam na economia. A marcha da fronteira era decorrência de diversos fatores, intervenientes simultaneamente ou não, entre eles, a intervenção governamental, os altos preços internacionais, a necessidade de compensar a diminuição da produtividade e, igualmente importante, ocorria para manter o alto de grau de exploração do trabalho neste complexo econômico.

A terra, sendo um fator essencial nesse complexo, era objeto do desejo de fazendeiros e colonos, mas claramente monopolizada pelos primeiros. Entretanto, do ponto de vista dos fazendeiros, a oferta de algum tipo de acesso à terra aos colonos contribuía para o rebaixamento dos custos monetários de formação e trato dos cafeeiros. Por outro lado, as culturas intercalares representavam um papel importante na renda do colono, seja porque serviam à agricultura de subsistência, seja porque o excedente podia ser comercializado. Em consequência, a preocupação com as cláusulas que formalizavam o acesso (parcial) à terra estaria sempre presente na elaboração dos contratos. Dado que a possibilidade de plantar culturas intercalares era maior (e mais eficiente) nos novos cafezais, esses detinham a preferência dos colonos na hora da instalação. Mas obviamente, para a viabilidade de relações contratuais deste tipo, fazia-se necessária a

existência de uma fronteira em movimento, que, ao agregar continuamente novas extensões de terras ao complexo capitalista agroexportador, permitia ao fazendeiro formar novas lavouras e agregar novas instalações (casas de colonos, pastos, terreiros, estradas, etc.). Sem o avanço da fronteira, as relações de trabalho no campo tenderiam a se “engessar”, pressionando os salários para cima e conseqüentemente ampliando os custos de produção. Fazendeiros e colonos tinham cada qual razões próprias para desejarem a expansão para o Oeste. Configurar-se-ia assim uma confluência de interesses (Faleiros, 2010).

Se alguma lição pode ser retirada da experiência americana de assentamento, colonização e venda de terras é que elas não são de modo algum conflitantes. Para o Estado, o assentamento traz inúmeros benefícios, além do aspecto social. No século XIX, nos Estados Unidos o governo lucrou mais com a venda de terras públicas depois da adoção do *homestead law* (1862) do que nos sessenta anos que o antecederam. Principalmente depois de 1880 muitas pessoas utilizaram o direito à comutação, isto é compravam a terra à vista e assim não precisavam esperar os cinco anos para a obtenção do título e do direito de venda. Isso mostra como finalmente a decisão de conceder terras gratuitamente aos colonos dinamizou o mercado de terras e permitiu ao governo arrecadar dinheiro com a venda de terras. Visto desse ângulo, a política de povoamento e aproveitamento econômico – o *homestead* – finalmente favoreceu a política fiscal – obtenção de recursos via venda de terras. Sem falar no que era arrecadado na forma de imposto territorial, o item mais importante da arrecadação municipal.

BIBLIOGRAFIA

- BRAUDEL, F. *Gramática das civilizações*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- FALEIROS, R. N. *As Fronteiras do Café*. FAPESP/EDUSC, SP, Bauru, 2010.
- GAMA BARROS, H. *História da administração pública em Portugal nos séculos XII ao XV*, 11 vols., 2ª ed. Lisboa 1954.
- GATES, P. *The Jeffersonian Dream. Studies in the History of American Land Policy and Development*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1996.
- GORENDER, J. *O escravismo colonial*. São Paulo, 1978.
- MCNEILL, W.H. *The great frontier. Freedom and hierarchy in modern times*. Princeton: Princeton University Press, 1983.
- RAU, V. *Sesmarias Medievais Portuguesas*. Lisboa: s. ed., 1946.

SECRETO, M. V.. *Fronteiras em Movimento: história comparada – Argentina e Brasil no século XIX*. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

SILVA, L. O. *Terras Devolutas e Latifúndio*. 2ª edição, Campinas: Ed. da Unicamp, 2008.

_____. *A Fronteira e outros Mitos*. 2001. Tese de Livre Docência. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

_____. “As leis agrárias e o latifúndio improdutivo” in *São Paulo em Perspectiva*, Revista da Fundação Seade, Vol.11, N.2, Abril/Junho 1997, pp.15-34.

_____. “Feudalismo, Capital Mercantil, Colonização” in MORAES, J. & DEL ROIO, M. (orgs.), *História do Marxismo no Brasil*. Campinas: Ed. da Unicamp, 2007, pp.11-72.

TESSARI, C. *Braços para a Colheita: sazonalidade e permanência do trabalho temporário na agricultura paulista (1890-1915)*. Alameda, São Paulo, 2012.

TURNER, F. J. *The Frontier in American History*. (1893). Nova Iorque: Henry Holt and Company, 1962.

**CONCENTRAÇÃO DA TERRA, DA PRODUÇÃO E AS PERSPECTIVAS DE
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO PARA OS PEQUENOS
AGRICULTORES NA REGIÃO NORTE / BRASIL**

Gisele Elaine de Araújo Batista Souza

Alexandre Gori Maia

Bastiaan Philip Reydon

Elyson Ferreira de Souza

Resumo

Nas últimas décadas observou-se um notável crescimento da produção agrícola brasileira, especialmente na agricultura de grande escala, reduzindo a participação dos pequenos proprietários, sobretudo na nova fronteira de crescimento do agronegócio, na borda sul da floresta amazônica. Esse crescimento decorreu, principalmente, da adoção de novas tecnologias, colocando em desvantagem as pequenas propriedades. Como resultado, a produção agrícola, especialmente a produção de grãos, tem se tornado cada vez mais concentrada em grandes áreas no Brasil. A concentração de terras também tem se revelado elevada no Brasil e na região Norte. Tais transformações vêm colocando gradativamente à margem a grande maioria das famílias rurais. Diante deste cenário, o objetivo deste artigo é caracterizar a pequena produção, em termos de tamanho da propriedade, analisar a situação atual e refletir sobre as perspectivas do desenvolvimento rural para os pequenos agricultores da região Norte. Para analisar esses aspectos, foram descritas a concentração de terra e da produção na região, em comparação ao Brasil. Além disso, foram analisados os estabelecimentos com área entre 5 ha e 500 ha, com ênfase nas pequenas propriedades, de acordo com o valor bruto da produção (VBP). Essas informações foram cruzadas com o tamanho da propriedade, condição do produtor e grupos de atividade econômica. Para tanto, foram utilizados os dados do IBGE / Censo Agropecuário 2006. Os resultados revelaram que os estabelecimentos agropecuários da Região Norte são caracterizados por: elevada concentração fundiária; elevada concentração da produção em áreas menores que 100 hectares (ha); predominância de áreas de pequeno porte; predominância de proprietários com baixo valor da produção; percentual relevante de arrendatários com VBP elevado; menor VBP nas áreas menores que 100 ha; predomínio de estabelecimentos com atividades econômicas de baixo VBP, relacionadas ao extrativismo animal e vegetal e

outras atividades agrícolas com baixo nível tecnológico; apesar de minoria, teve um percentual importante de estabelecimentos com atividades de elevado VBP, relacionadas a produção de sementes, mudas e outras formas de propagação vegetal, silvicultura, aquicultura, lavoura temporária, pecuária e criação de outros animais.

Palavras-chave: concentração da produção, renda, região Norte.

1. INTRODUÇÃO

A produção agrícola brasileira tem alcançado um crescimento surpreendente nos últimos 40 anos. Durante este período, o país tornou-se um importante *player* global, tornando-se um dos dois fornecedores mais importantes de produtos agrícolas do mundo. Este crescimento notável foi, sem dúvida, facilitado pelos ganhos de produtividade, mas também devido à abundante, mas não ilimitada, disponibilidade de recursos naturais (Helfand *et al.*, 2014). A extraordinária expansão das atividades agropecuárias ocorreu especialmente a partir do final dos anos 90. Desde então, o país ampliou exponencialmente o total da produção, como também foram igualmente expandidos o mercado interno e o conjunto das exportações agrícolas (Navarro & Campos, 2014).

No entanto, o admirável crescimento ocorreu sobretudo na agricultura de grande escala, reduzindo a participação dos pequenos proprietários, sobretudo na nova fronteira de crescimento do agronegócio, na borda sul da floresta amazônica. De acordo com Navarro & Campos (2014), nos últimos quinze anos, a concorrência comercial tornou-se muito mais acirrada nas regiões de produção, favorecendo os estabelecimentos de maior escala e adeptos de maior intensificação tecnológica, os quais gradativamente foram ocupando os mercados de alimentos e produtos de origem agropecuária e, como resultado, foram “encurralando” o resto (a ampla maioria) dos estabelecimentos rurais.

No geral, o que se tem observado é que a adoção de novas tecnologias tende a colocar em desvantagem as pequenas propriedades, especialmente aquelas que estão em áreas não mecanizáveis. Esta desvantagem pode ser reforçada pela tendência crescente de aumento dos custos trabalhistas, os salários diretos e custos indiretos. Além disso, outros fatores, tais como, o maior risco inerente à atividade, a crescente complexidade da gestão da atividade (inclusive pela ampliação da normatividade ambiental), o atraso da maioria dos pequenos produtores em se apropriar de conhecimento tecnológico

adequado podem contribuir para ampliar a dificuldade dos moradores de estabelecimentos rurais de menor porte econômico em permanecer na atividade agrícola. Como resultado, a produção agrícola, especialmente a produção de grãos, tem se tornado cada vez mais concentrada em grandes áreas no Brasil (Helfand *et al.*, 2014; Navarro & Campos, 2014).

O debate em torno da pequena produção e seu desaparecimento iminente ocorre há pelo menos um século, realizado especialmente por autores como Lenin, Karl Kautsky e Chayanov. No entanto, nas últimas décadas, a discussão centrou-se sobre a viabilidade da pequena produção, ou seja, a preocupação com o futuro dos pequenos agricultores que, apesar das perspectivas pouco promissoras, tem sido persistente ao longo do tempo. A preocupação com a competitividade dos pequenos produtores e a crescente importância de grandes estabelecimentos em todo o mundo levou a um renovado interesse na questão sobre a sustentabilidade das propriedades de pequeno porte na agricultura.

Estudo desenvolvido por Helfand *et al.* (2014) mostra que, embora existam inúmeras razões que levem ao aumento do tamanho médio dos estabelecimentos ao longo do tempo, não é plausível prever o desaparecimento da maioria dos pequenos e médios agricultores no Brasil. Mesmo que os grandes estabelecimentos tendem a prevalecer em algumas regiões e tipos de produção, há pouca razão para crer que as suas vantagens possam ser estendidas para a maioria das atividades na agricultura ou para todas as regiões do país. Para este autor, pequenos e médios produtores também podem ser muito produtivos e têm o seu lugar no futuro da agricultura no Brasil.

De acordo com Reydon (2011), a concentração da propriedade da terra também é muito alta no Brasil, aliás, é um dos países com a maior concentração de terras do mundo¹, onde a participação na área total dos 50% menores estabelecimentos agropecuários continua na faixa de 2,3%, enquanto os 5% maiores estabelecimentos somam mais de 69,3% do total das terras. Sem dúvida, isso é reflexo do processo histórico de formação da propriedade, desde o período colonial, sempre atendendo aos interesses dos grandes

¹ Segundo site da FAO (2011), o Brasil é o 9º maior Gini para concentração de terras, com valor de 0,85, ficando atrás apenas do Peru (0,86), Espanha (0,86), Bahamas (0,87), Panama (0,87), Ilhas Virgens (EUA) (0,87), Guam (0,88), Paraguai (0,93) e Barbados (0,94) – o que sem dúvida causa espanto, visto a área continental ocupada pelo país.

proprietários rurais. Assim, a concentração fundiária pode ser considerada uma das principais explicações para a grande desigualdade social e econômica do País e de parte significativa da sua pobreza rural, sobretudo por meio da exclusão social, tendo em vista que os mais pobres não têm acesso à terra. Outro fator contribuinte para a concentração da propriedade é a aquisição de terras com fins especulativos, ou seja, os estabelecimentos passaram a ser demandados, não para atividades produtivas, mas como fundo de reserva e proteção aos ataques inflacionários. Por conseguinte, aliado a estes problemas, outros tipos são deflagrados, como a elevação das taxas de desmatamento, sobretudo, na região amazônica e a violência no campo, decorrente de conflitos pela posse da terra. Na realidade, a persistência destes e outros problemas no universo rural, decorrentes da histórica insegurança jurídica relativa à propriedade da terra², demonstram que a questão agrária brasileira ainda precisa ser enfrentada.

Segundo Barcelos & Santos (2013), na atualidade, a Amazônia vem sendo considerada uma produtora moderna de *commodities*. O campo amazônico está vivenciando um novo ciclo de expansão do capital, inclusive com investimentos nacionais e estrangeiros na compra de terras, em decorrência da demanda de incentivos na produção de *commodities* agrícolas (grãos, carnes, etc.) e não agrícolas (madeiras, minérios, entre outros), com preços em alta no mercado internacional. No entanto, essa modernização tem se limitado a setores, espaços e pontos da região, sem se estender igualmente a toda população.

A mais extensa e menos populosa região do território brasileiro abriga um dos mais visíveis paradoxos da extrema desigualdade brasileira, que ainda precisa aprender a transformar a sua exuberante riqueza natural em desenvolvimento social de forma sustentável e responsável. Embora na Região Norte esteja a maior reserva mundial de água doce, uma das mais ricas biodiversidades, e alguns dos mais preciosos recursos minerais estratégicos para o desenvolvimento econômico, apresenta ainda uma baixíssima renda per capita e índices elevados de pobreza e desigualdade.

Neste contexto de elevada concentração da terra e da produção no Brasil, este artigo tem o objetivo de caracterizar a pequena produção, em termos de tamanho da propriedade,

² Para informações detalhadas, consultar: REYDON, Bastiaan P. **Governança de Terras e a Questão Agrária no Brasil**. In: BUAINAIN, A. M *et al.*. O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília – DF: Embrapa, 2014. pp.725-759.

analisar a situação atual e refletir sobre as perspectivas do desenvolvimento rural para os pequenos agricultores da região Norte. O artigo se divide em quatro seções. A primeira faz um breve relato da história da ocupação econômica da região Norte. A segunda apresenta os procedimentos metodológicos. A terceira caracteriza a pequena produção na região Norte e situação fundiária atual. A última seção apresenta as considerações finais e algumas reflexões sobre as perspectivas de futuro para a pequena produção na região Norte.

2. HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO ECONÔMICA DA REGIÃO NORTE³

A história da região Norte, sua ocupação física e econômica, relaciona-se inicialmente à exploração das “drogas do sertão”, ou seja, de especiarias próprias da floresta, dentre as quais se destacaram o cacau, urucu, canela, cravo, sementes oleaginosas, raízes aromáticas, madeiras e goma elástica, a partir do século XVII. No entanto, segundo Martinello (1985), a exploração da borracha “foi, sem dúvida [...] o fenômeno sócio-econômico mais expressivo que teve lugar na Amazônia” (p.23), no final do século XIX e início do XX.

Em sua fase inicial, a exploração gomífera experimentou uma intensa expansão, tendo em vista a crescente demanda da borracha no comércio internacional, uma vez que esse produto havia se tornado uma matéria-prima de larga aplicação na indústria, especialmente na automobilística. Esse feito, dentre outros fatores, se tornou possível pelo grande fluxo migratório de nordestinos para a região, a partir de 1877, atraído pela possibilidade de fuga da seca e do desemprego estrutural, decorrente da crise na produção de cana-de-açúcar e de algodão e, sobretudo, pela ilusão de enriquecimento rápido. Esse acontecimento propiciou à Amazônia um crescimento econômico jamais imaginado e determinou um tipo de ocupação da região, organizado em torno da produção de borracha. (RÊGO, 2002; SILVA, 1990; MARTINELLO, 1985).

No entanto, com a introdução dos seringais de cultivo na Malásia, tornou-se possível a produção de borracha de melhor qualidade e a custo notadamente menor que a Hevea nativa. Dessa forma, a partir de 1913, a borracha extrativa vegetal da Amazônia perdeu sua posição de destaque no comércio internacional, sendo sua produção superada por aquela obtida nas plantações do Oriente. Além da impossibilidade de concorrência com

³ A Região Norte é composta pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

os referidos cultivos racionais, a produção nacional ainda teve de enfrentar o problema de insuficiência de capital financeiro, devido a mudança do foco de interesse dos imperialistas, como também a carência de mão-de-obra na região, que em virtude da crise regressou para o local de origem. Na verdade, foi a inércia do poder público brasileiro e a falta de interesse do setor privado que determinou o futuro da borracha natural (SILVA, 1990; DEAN, 1989; DUARTE, 1987). Dessa forma, a borracha amazônica que outrora aparecia como principal produto de exportação da região e, em termos nacionais já havia proporcionado em torno de 40% das receitas de exportação, quase igualando o café em importância, foi categoricamente relegada ao último plano no comércio internacional (DEAN, 1989; SILVA, 1990).

Somente com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, no período de 1942/1945, que a produção nativa da Amazônia foi procurada novamente, uma vez que os seringais de cultivo asiáticos haviam sido invadidos pelos japoneses, interrompendo subitamente o fornecimento de borracha aos Estados Unidos que se viram obrigados a procurar fontes alternativas de abastecimento. Novamente, uma leva de nordestinos foi incentivada a migrar para os seringais da Amazônia, “recrutados” para produzir a matéria-prima essencial à guerra. Contudo, ao cessar da grande guerra, em 1945, a produção natural foi mais uma vez abandonada à própria sorte (DUARTE, 1987).

Com a decadência do setor, houve uma importante liberação de força de trabalho, dando origem à categoria de produtores autônomos, na forma de posseiros e seringueiros emancipados do domínio do seringalista⁴. Porém, ainda se mantinham significativamente, em extensas áreas, as relações de produção tradicionais (RÊGO, 2002). Do período subsequente à guerra até o final da década de 60 do século XX, a economia extrativista enfrentou uma de suas piores crises, reforçada pela substituição gradativa da borracha vegetal nacional pela importada e pela nacional sintética. (RÊGO, 2002). Porém, foi com a instalação do Governo Militar, em 1964, que a produção vegetal nacional sofreu o mais duro golpe, pois a política econômica traçada para o país não favorecia mais a exploração da borracha (COSTA FILHO, 1995).

As políticas desenvolvimentistas colocadas em prática pelo Governo Federal, a partir da década de 60, pretendiam acelerar o desenvolvimento econômico da nação, utilizando

⁴ O seringalista era o proprietário do seringal, que por meio do seu estabelecimento comercial (barracão), “comprava” a borracha do seringueiro e fornecia (aviava) as mercadorias de que necessitava.

um modelo de “economia aberta”, com estímulos à entrada de capitais estrangeiros no país e, portanto, promover a expansão capitalista sobre todas as regiões brasileiras, inclusive a amazônica (SILVA, 1990). Com isso, pensava-se alcançar o desenvolvimento amazônico e integrar a região ao resto do país. De acordo com Rêgo (2002, p. 402), alguns elementos vinculados ao aspecto de conjuntura econômica podem ser indicados como os propulsores do grande capital para a fronteira Amazônica, a saber:

“a insuficiência da demanda e a capacidade ociosa da indústria no período crítico de 1964 a 1967; a enorme acumulação de lucros, a necessidade de ampliação das exportações e a possibilidade de acesso a outras fontes de riquezas com a apropriação da terra, durante o ciclo expansivo de 1968 a 1973; a tendência para elevação de custos na economia e a resposta empresarial com a elevação dos preços, como alternativa ao investimento em inovações tecnológicas, propiciando o retorno da inflação, na crise do ‘milagre’ depois de 1973.”

Além disso, a dinâmica do capital para a região amazônica visava atender dois objetivos específicos do Estado “no processo de desenvolvimento regional: uma opção econômica e outra geopolítica, dentro do binômio segurança e desenvolvimento nacionais.” (HOMMA, 1989).

Segundo Becker (2001, p.137), apenas entre 1966 e 1985 que efetivamente se deu o planejamento regional da Amazônia. Foi nesse período que o Estado, mediante a implantação de um projeto geopolítico voltado à rápida modernização da sociedade e do território nacionais, na prática, deu o pontapé inicial a um novo e ordenado “ciclo de devassamento amazônico”. Nesse projeto, a ocupação da Amazônia assumiu prioridade por várias razões. Dentre essas, passou a ser vista como remédio para os conflitos sociais internos, surgidos pela expulsão de pequenos produtores das regiões Nordeste e Sudeste após a modernização da agricultura.

Dentre as políticas desenvolvimentistas implantadas na região, a principal delas foi a que se denominou como Operação Amazônia, lançada em 1966 pelo presidente Castelo Branco. Em termos gerais, esse plano governamental visava “estabelecer ‘pólos de desenvolvimento’ e grupos de populações estáveis e auto-suficientes (especialmente nas áreas de fronteira); estimular a imigração; proporcionar incentivos ao capital privado;

desenvolver a infra-estrutura; e pesquisar o potencial de recursos naturais.” (MAHAR, 1978 *apud* COSTA FILHO, 1995, p.7).

Como órgãos gestores dessa nova política, foram criados a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e o Banco da Amazônia S.A. (BASA), em substituição ao Banco de Crédito da Amazônia (BCA). A criação desses dois órgãos, associados ao também recém-criado Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia (FIDAM), “adaptava o aparelho econômico estatal na região à execução das políticas públicas de estímulo à ocupação econômica pelo grande capital.” Sem dúvida, a concessão de intensos incentivos fiscais, por meio de tais políticas desenvolvimentistas, foi a ferramenta mais poderosa de intervenção do Estado para ocupação da Amazônia (RÊGO, 2002, p. 290).

Vale ressaltar que, a expansão da fronteira capitalista na região não se restringiu à instalação de grandes projetos agropecuários, mas também industriais, agroindustriais, minerais, metalúrgicos e de exploração madeireira. Nesse contexto, foi criada pelo Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, a Zona Franca de Manaus (ZFM) que pretendia não somente constituir uma área de livre comércio com isenções tarifárias de exportação e importação de mercadorias, mas, sobretudo, estabelecer um pólo de desenvolvimento econômico em Manaus, que possibilitasse o desenvolvimento de toda a região. No entanto, os benefícios dessa investida ficaram limitados à cidade de Manaus e cercanias, estimulando, na prática, maior concentração da atividade econômica dentro da sub-região. Já os grandes projetos no setor mínero-metalúrgico foram implantados especialmente na Amazônia Oriental, composta pelos estados do Pará, Maranhão, Amapá, Tocantins e Mato Grosso. Como exemplo, vale mencionar o estabelecimento da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), em 1969, no Pará (RÊGO, 2002; CHELALA & CHELALA, 2011).

De acordo com Herrera *et all* (2013), as consequências da expansão do capitalismo no espaço amazônico revelam o “sucesso” da estratégica parceria entre Estado e capital, fazendo com que este avançasse sobre o território amazônico, impondo sua lógica de subordinação sobre as relações sociais e econômicas existentes, sob o pretexto de promover o bem-estar social e o desenvolvimento regional. Acrescenta ainda que:

“No espaço amazônico, a expansão do capitalismo tem alterado os meios de produção e as relações de produção, de modo que

substitui os modelos tradicionais de uso dos recursos naturais por um sistema econômico integrado, globalizado, pautado na modernização e com sua forma própria de produção e organização do trabalho. Noutros termos, a exploração dos recursos naturais passa a ser feita de forma mais intensa, provocando a escassez de certos recursos, ameaçando a estabilidade ecológica e afetando as populações que não acompanham a dinâmica do capital, sendo essas exploradas ou espoliadas em detrimento da produção capitalista. A mudança no modelo de exploração determina a degradação do meio ambiente e o agravamento dos problemas sociais. A concentração de renda, além de impor o crescimento da miséria e da fome, estabelece o esgotamento dos solos, a extinção de algumas espécies e o aumento dos conflitos sociais.” (p.14).

A situação conflituosa instalada na Amazônia, muitas vezes materializada em conflitos armados, preocupava o Estado militar, visto que consistia numa ameaça a estabilidade social. No entanto, tal preocupação não chegava a ponto de incitar à tomada de atitudes enérgicas. Na verdade, o governo federal preocupou-se em traçar medidas meramente paliativas. Neste sentido, em 1970 foi criado o Programa de Integração Nacional (PIN), que se propunha a financiar obras de infra-estrutura, entre as quais tiveram destaque a construção da rodovia Transamazônica e da rodovia Cuiabá-Santarém, e custear a colonização oficial em torno do eixo da Transamazônica; e no ano seguinte, foi criado o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), pelo qual o Estado visava conceder terra ao trabalhador rural, por meio de financiamento. Além disso, foram instituídas políticas de incentivo ao extrativismo (PROBOR), sem lograr sucesso. Na verdade, essas políticas, em sua maioria, revelaram-se contraditórias, pois serviram muito mais para a ampliação dos projetos agropecuários na região. (DUARTE, 1987; RÊGO, 2002). Dentre as medidas de colonização oficial, instituídas pelo Governo Federal, a partir das décadas de 70 e 80, destacam-se:

- a) criação dos Projetos de Assentamento Dirigidos (PAD`s), que não corresponderam às aspirações dos povos da floresta, tendo em vista a concessão de lotes individuais, seguindo o modelo de colonização do INCRA.

- b) criação de Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE`s), atendendo de certa forma o modelo idealizado pelos extrativistas, uma vez que destinavam áreas de seringais às famílias, com base no método de concessão de uso.
- c) criação das Reservas Extrativistas⁵, em 1990, atendendo finalmente o desejo das populações tradicionais, já que garantia o acesso à terra mediante concessão de uso e propunha a utilização sustentável dos recursos naturais.

É importante enfatizar que as Reservas Extrativistas tornaram-se para muitos estudiosos, alternativa não só para atenuar o problema fundiário de concentração de terra, como também de exploração racional dos recursos naturais, sendo, portanto, logo vinculadas à discussão recente sobre desenvolvimento sustentável e referenciadas como o novo paradigma de desenvolvimento para a região amazônica (DUARTE, 1987; SOUZA, 2010). Embora a instituição de projetos de assentamento e unidades de conservação de uso sustentável tenha minimizado o problema fundiário existente na Amazônia, inúmeros estudos⁶ apontam para as dificuldades de manutenção e reprodução social das famílias ali residentes e, portanto, para a viabilização socioeconômica e ambiental destas modalidades de acesso à terra.

De maneira geral, observa-se que os investimentos realizados outrora, no âmbito do I Plano de Desenvolvimento da Amazônia e do II PND, resultaram no avanço do capitalismo sobre a Amazônia brasileira, provocando profundas transformações estruturais na região. Sobre este aspecto, Stella (2009) enfatiza que a região cresceu acima da média nacional, sua participação no PIB do país ampliou de 2,2% em 1970 para 3,2% em 1980, e a da população passou de 3,9% para 4,9%. A década também encerrou uma fase da história econômica do país, marcada por cinquenta anos de crescimento, industrialização, modernização do Estado e integração comercial, produtiva e física, sucedido por uma fase de crise e estagnação. No entanto, tais

⁵ A Reserva Extrativista foi definida e caracterizada no Art. 18º da Lei 9.985 de 18 de julho de 2000, como “(...) uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.” (BRASIL, 2006, p.8).

⁶ Para maiores esclarecimentos sobre o tema, ler: HOMMA, Alfredo Kingo Oyama. **Extrativismo vegetal na Amazônia: Limites e oportunidades**. Brasília: EMBRAPA-SPI, 1993. 202p; MACIEL, R. C. G. (Org.). **Diagnóstico socioeconômico dos sistemas básicos de produção familiar rural do estado do Acre (ASPF): período 1996/2006**. Rio Branco: Edufac, 2011. 150p.

mudanças não foram capazes de retirar a Amazônia de seu atraso relativo, que permanece subdesenvolvida e periférica. Há uma interpretação na literatura de que os custos econômicos e sociais das políticas desenvolvimentistas direcionadas para a região foram maiores que os benefícios. Além disso, o processo de ocupação da Amazônia tem acompanhado a tendência da economia brasileira, sendo essencialmente concentrador de renda.

3. METODOLOGIA

Os dados utilizados na análise provêm do Censo Agropecuário 2006, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As informações, à princípio, são apresentadas para o âmbito do Brasil e Região Norte e, em seguida, especificamente para o objeto de estudo.

Neste artigo, são estudados os estabelecimentos com área entre 5 ha e 500 ha, abrangendo pequenos e médios produtores, em termos de tamanho da propriedade. A proposta original consistia em analisar apenas os estabelecimentos de pequeno porte, mas a dificuldade em conciliar, na prática, o preceito legal que define a agricultura familiar, especificamente o requisito que trata sobre a dimensão dos módulos fiscais, com os intervalos dos grupos de área total do Censo Agropecuário 2006, da forma como foram disponibilizados no Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), impediu a delimitação estrita dos estabelecimentos da pequena produção. No entanto, o artigo pretende dedicar maior atenção à análise da pequena produção.

O Art 3º da Lei Nº 11.326, de 24 julho de 2006 define como agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente aos seguintes requisitos: I – não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais⁷; II – utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

⁷ Módulo fiscal é uma unidade de medida agrária usada no Brasil, instituída pela Lei Nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979. É expressa em hectares e é variável, sendo fixada para cada município, levando-se em conta: tipo de exploração predominante no município; a renda obtida com a exploração predominante, outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; conceito de propriedade familiar. Fonte: <http://www.incra.gov.br>.

III – tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

A partir desta definição e, considerando, sobretudo o requisito alusivo ao módulo fiscal, utilizado como parâmetro para a classificação fundiária do imóvel rural quanto à sua dimensão, foi determinado que o tamanho em hectare dos estabelecimentos de agricultura familiar na região Norte compreende, em média, entre 75 ha e 300 ha. Os resultados foram obtidos da média aritmética do tamanho, em ha, do módulo fiscal de todos os municípios da Região Norte. Os dados sobre as dimensões do módulo fiscal por município são do Sistema Nacional de Cadastro Rural, ano de 2013 e estão disponíveis no site do INCRA.

No entanto, após a realização destes cálculos, no momento de extração dos dados no SIDRA, onde são disponibilizados os dados agregados de estudos e pesquisas pelo IBGE, foi verificado que nos grupos de área total não especifica áreas típicas de 300 ha, uma vez que estas estão inseridas nos grupos de “200 a menos de 500 ha”. Por isso, então, a “opção” de analisar estabelecimentos rurais no intervalo entre 5 e 500 ha.

4. RESULTADOS

A concentração de terras é muito alta no Brasil. De acordo com o Censo Agropecuário de 2006, 1% dos estabelecimentos, com mais de 1.000 ha tem concentrado 45% da área total, ao mesmo tempo que 90,4% dos estabelecimentos com menos de 100 ha concentrou apenas 21,1% da área total. A participação de grandes propriedades também é relevante na região Norte, onde 1,9% dos estabelecimentos com mais de 1.000 ha concentrou 48,3% da área total, e 80% dos estabelecimentos com menos de 100 ha concentraram apenas 17,5% da área total. No entanto, analisando os estabelecimentos com área superior a 1.000 ha, verifica-se que a razão da concentração de terras, calculada a partir da divisão do percentual da área sobre o percentual dos estabelecimentos, é maior no Brasil, o que significa que enquanto na Região Norte o percentual da área é 25 vezes maior que o percentual de estabelecimentos, no Brasil essa proporção é 47 vezes maior (Tabela 1).

Tabela 1 - Proporção do número e da área dos estabelecimentos agropecuários por grupos de área total, Brasil e Região Norte – 2006

Grupos de	Brasil	Região Norte
------------------	---------------	---------------------

Área	%	% Área	%	% Área
Total (ha)	Estabelecimento	Estabelecimento	Estabelecimento	Estabelecimento
	s	s	s	s
< 10	50,3	2,3	28,5	0,7
10 - 100	40,1	18,8	51,5	16,8
100 – 1000	8,6	33,8	18,1	34,2
> 1000	1,0	45,0	1,9	48,3

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário 2006.

Uma concentração crescente da produção também tem sido observada no Brasil. Dados fornecidos pelo Censo Agropecuário 2006 revelam que 9,4% dos estabelecimentos com mais de 100 hectares (ha) detém 56,3% do valor bruto da produção (VBP). Por outro lado, 90,5% dos estabelecimentos com área inferior a 100 ha detém apenas 43,6% do VBP. Se observado um grupo de área menor, verifica-se que 65,7% dos estabelecimentos com área menor que 20 ha detém 21,4% do VBP. Na Região Norte, 20% dos estabelecimentos, com área maior que 100 ha foram responsáveis por 52% do valor da produção total da região. Em contrapartida, 80% dos estabelecimentos, com área menor que 100 ha foram responsáveis por 48,1% do valor bruto da produção, indicando que a região tem relativamente maior produção que o Brasil (Tabela 2). Porém, há que se ressaltar que, normalmente, áreas menores que 100 ha tem baixa tecnificação, indicando que o diferencial da produção entre a Região Norte e o Brasil, para estas dimensões de estabelecimento rural, provavelmente está relacionado a outros fatores, como, por exemplo, a quantidade de mão de obra familiar utilizada na produção, práticas tradicionais de manejo do solo, acesso a extensão rural, nível das chuvas, etc. Os dados também revelam que a desigualdade entre os grandes e pequenos estabelecimentos na Região Norte é pequena.

A concentração da terra e da produção também tem relações muito próximas com a condição de posse da terra. Embora os proprietários privados prevaleçam no Brasil, os produtores assentados ainda são muito representativo, especialmente na região norte. Mas estes últimos são caracterizados por áreas de pequeno porte, baixa produtividade e as condições socioeconômicas mais precárias.

Tabela 2 - Proporção do número de estabelecimentos agropecuários com produção no ano e valor bruto da produção no ano por grupos de área total, Brasil e Região Norte - 2006

Grupos de Área Total (ha)	Brasil				Região Norte			
	Total Estabelecimentos	%	Valor Bruto da Produção (VBP)	% VBP	Total Estabelecimentos	%	Valor Bruto da Produção (VBP)	% VBP
< 5	1.664.095	37,8	11.434.903	7,0	85.650	22,3	672.193	7,5
5 - 20	1.226.630	27,9	23.470.720	14,4	66.204	17,2	973.672	10,9
20 - 100	1.090.643	24,8	36.170.441	22,2	155.693	40,5	2.651.309	29,7
100 - 500	326.243	7,4	32.286.484	19,8	62.205	16,2	1.890.526	21,2
500 - 2500	76.375	1,7	28.921.145	17,7	11.887	3,1	1.291.299	14,5
> 2500	13.519	0,3	30.663.215	18,8	2.541	0,7	1.456.414	16,3
Total	4.397.505	100,0	162.946.908	100,0	384.180	100,0	8.935.413	100,0

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário 2006.

Dando prosseguimento à análise, enquanto as tabelas iniciais pretendiam analisar a concentração da terra e da produção na Região Norte em comparação ao Brasil, abrangendo, inclusive, as grandes propriedades, as próximas tabelas, sob outra perspectiva, tem o propósito de analisar especificamente os estabelecimentos agropecuários da Região Norte, com área entre 5 ha e 500 ha, dispensando maior atenção às pequenas propriedades, de acordo com determinadas classes de valor bruto da produção.

A análise das classes de VBP em relação ao número de estabelecimentos agropecuários na região, revela que 89,4% obtiveram um VBP de até R\$ 25.000,00/ano. Destes, 14,3% alcançaram uma renda melhor, no intervalo de R\$ 10.000 a menos de R\$ 25.000,00/ano. Apenas 10,5% dos estabelecimentos obtiveram um VBP acima de R\$ 25.000,00/ano (Tabela 3).

Destaca-se, ainda, na tabela 3, a participação de cada grupo de área nas classes do VBP, indicando, a partir de uma visão geral, que tanto nos pequenos quanto nos médios estabelecimentos predominaram a obtenção do valor bruto da produção abaixo de R\$ 25.000,00/ano. Todavia, decompondo os estabelecimentos, observa-se que aqueles com os tamanhos de área maiores participaram menos nesse intervalo de baixa renda, conforme a descrição: 95,61% em áreas menores que 5 ha; 91,99% em áreas de 5 a 20 ha; 89,82% em áreas de 20 a 100 ha; e 77,45% em áreas de 100 a 500 ha. Porém, é importante enfatizar que teve uma concentração acima do esperado nos grupos de área de 20 a 100 ha e de 100 a 500 ha, produzindo nos intervalos de R\$ 10.000,00 a menos de R\$ 25.000,00/ano. Por outro lado, analisando a classe de VBP superior a R\$ 25.000,00/ano verifica-se um crescimento contínuo na participação de estabelecimentos com áreas maiores, como segue: 4,4% em áreas menores que 5 ha; 8% em áreas de 5 a 20 ha; 10,2% em áreas de 20 a 100 ha; 22,6% em áreas de 100 a 500 ha. A concentração acima do esperado manteve-se nos grupos de área de 20 a 100 ha e de 100 a 500 ha, só que produzindo nos intervalos de R\$ 25.000,00 a R\$ 50.000,00/ano, ou seja, no intervalo mais baixo de renda da classe de VBP superior a R\$ 25.000,00/ano. Assim, nota-se que é ínfimo o número de estabelecimentos de pequeno porte com renda superior a R\$ 25.000,00/ano. Isso significa que o tamanho da terra é importante, mas não condição exclusiva para a obtenção de uma produção maior, sendo necessário maiores investimentos em tecnologia para, então, os produtores alcançarem níveis de produção mais elevados. De qualquer modo, vale ressaltar que o motivo para que os estabelecimentos maiores tenham obtido valor da produção mais elevado pode estar relacionado ao desenvolvimento de atividades que demandam uma área maior para a produção como, por exemplo, a produção florestal plantada, aquicultura e a criação de gado, observadas como principais atividades econômicas na Região Norte.

Tabela 3 - Número de estabelecimentos agropecuários¹ com produção no ano por classes de valor da produção e grupos de área total, Região Norte - 2006.

Valor Bruto da Produção (VBP)	Estabelecimentos		% Estabelecimentos por área total			
	Nº	%	< 5 ha	5 - 20 ha	20 - 100 ha	100 - 500 ha
Maior que 0 e menor que 2.500	150.637	40,7	59,3	40,3	36,2	27,0
2.500 a menos de 10.000	127.147	34,4	30,4	39,4	36,4	29,6
						242

10.000 a menos de 25.000	53.029	14,3	5,9	12,3	17,2	20,8
25.000 a menos de 50.000	19.969	5,4	2,1	3,7	5,6	11,4
50.000 a menos de 100.000	10.401	2,8	1,3	2,4	2,4	6,3
100.000 a menos de 500.000	7.345	2,0	0,8	1,7	1,9	4,2
500.000 e mais	1.224	0,3	0,1	0,2	0,3	0,7

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário 2006. ¹ Estabelecimentos < 500 ha.

A análise da tabela 4, em tese, revela que o valor da produção na Região Norte pode variar conforme a condição do produtor na direção do estabelecimento. Geralmente espera-se que os estabelecimentos sob a direção de proprietários apresentem maior valor da produção. No entanto, dentre os **proprietários** foi constatado que 89,1% obteve um VBP abaixo de R\$ 25.000,00/ano, enquanto que apenas 10,9% teve um valor bruto da produção acima deste valor, ou seja, os proprietários da Região Norte concentram-se nos grupos de menor valor da produção. Com isso, parece não fazer muita diferença ser vinculado à condição de proprietário para ser bem-sucedido. Da mesma forma, 92,5% dos **assentados** sem titulação definitiva, 94,5% dos **parceiros** e 94,2% dos **ocupantes**, tiveram um VBP abaixo de R\$ 25.000,00/ano. Somente os **arrendatários**, que representam apenas 1,1% do total de estabelecimentos, estão associados à alta produção, conforme pode ser verificado nos 39,4% de arrendatários que tiveram um VBP maior que R\$ 25.000,00/ano. Destes, 13,1% apresentaram uma concentração bem acima do esperado, produzindo no intervalo de R\$ 100.000,00 a menos de R\$ 500.000,00/ano. Provavelmente esses arrendatários com elevados rendimentos são formados por produtores rurais que plantam florestas em parceria com empresas, por meio de programas de fomento, como também por pecuaristas que não se interessam em realizar plantios próprios. É importante enfatizar que teve uma concentração (48%) acima do esperado (40%) de assentados sem titulação definitiva produzindo menos que R\$ 2.500,00/ano. O parceiro tem concentração (43,2%) acima do esperado (34,4%) no grupo de R\$ 2.500,00 a R\$ 10.000,00/ano. Por fim, os ocupantes que representam 7,0% dos estabelecimentos e, portanto, constituem a segunda condição do produtor mais importante na Região Norte, tem uma concentração nos grupos de menor valor da produção e, portanto, estão associados à baixa produção (Tabela 4).

Tabela 4 - Número de estabelecimentos agropecuários com produção no ano por classes de valor da produção e condição do produtor em relação à terra, Região Norte - 2006.

Valor Bruto da Produção (VBP)	% Estabelecimentos	% Condição do Produtor				
		Proprietário	Assentado sem titulação definitiva	Arrendatário	Parceiro	Ocupante
Maior que 0 e menor que 2.500	40,7	39,7	47,7	24,8	39,4	48,8
2.500 a menos de 10.000	34,4	34,2	34,4	20,2	43,2	36,5
10.000 a menos de 25.000	14,3	15,2	10,5	15,6	12,0	8,9
25.000 a menos de 50.000	5,4	5,8	3,4	9,3	3,0	3,1
50.000 a menos de 100.000	2,8	2,9	2,4	8,7	1,5	1,3
100.000 a menos de 500.000	2,0	2,0	1,5	13,1	0,8	1,3
500.000 e mais	0,3	0,3	0,2	8,2	0,1	0,1

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário 2006. ¹

Estabelecimentos < 500 ha.

Por fim, os dados da tabela 5 apontam a participação dos estabelecimentos segundo a atividade econômica em relação as classes de valor da produção. De modo geral, os dados constataam que predominantemente os estabelecimentos agropecuários da Região Norte (com área até 500 ha), desenvolvem atividades que geram um valor da produção inferior a R\$ 25.000,00/ano. Os estabelecimentos que tem maior participação percentual nessa classe de VBP são aqueles que desenvolvem as seguintes atividades: pesca (99,4%), produção florestal - florestas nativas (90,7%), lavoura permanente (90,2%) e horticultura/floricultura (90,1%). As demais atividades também apresentaram elevado percentual de participação nessa faixa de produção mais baixa, em torno de 80%. Por outro lado, é minoritária a participação deste grupo de estabelecimentos em atividades que geram um valor da produção acima de R\$ 25.000,00/ano. Os estabelecimentos com maior participação nessa classe de VBP mais elevada tem como atividade principal:

produção de sementes, mudas e outras formas de propagação vegetal (22,7%), produção florestal – florestas plantadas (18,5%), aquicultura (18,3%), lavoura temporária (11,9%) e pecuária e criação de outros animais (10,1%).

Tabela 5 - Número de estabelecimentos¹ agropecuários com produção no ano por classes de valor da produção e grupos de atividade econômica, Região Norte – Brasil

ATIVIDADE ECONÔMICA	Nº ESTABELECEMENTOS POR CLASSE DE VBP									
	2.500		10.000		25.000		50.000		100.000	
	0 -	-	-	-	-	-	-	-	>	
	2.500	10.000	25.000	50.000	100.000	500.000	500.000			
% Estabelecimentos	40,7	34,4	14,3	5,4	2,8	2,0	0,3			
Lavoura temporária	46,3	32,1	9,7	4,5	3,4	3,3	0,7			
Horticultura e floricultura	58,1	21,1	10,9	5,2	2,8	1,6	0,2			
Lavoura permanente	33,8	39,9	16,5	5,3	2,6	1,6	0,3			
Sementes, mudas e outras formas de propagação vegetal	36,4	18,2	22,7	2,3	15,9	4,5	0,0			
Pecuária e criação de outros animais	37,7	34,4	17,8	6,3	2,6	1,1	0,1			
Produção florestal – florestas plantadas	41,4	24,0	16,2	8,8	3,9	5,2	0,6			
Produção florestal – florestas nativas	42,8	35,8	12,1	4,3	2,5	2,3	0,2			
Pesca	47,2	48,6	3,5	0,4	0,1	0,1	0,0			
Aquicultura	27,0	30,7	24,0	8,1	4,4	5,0	0,8			

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário 2006. ¹ Estabelecimentos < 500 ha.

No entanto, examinando os dados por grupos de atividade econômica é possível compreender a real importância de cada um destes na geração de valor da produção dos estabelecimentos agropecuários da Região Norte. O grupo da **lavoura temporária** teve uma concentração (46,3%) acima do esperado (40,7%) na classe mais baixa do VBP. Todavia, surpreendeu por também apresentar concentração acima do esperado nas classes maiores de valor da produção, acima de R\$ 50.000,00/ano, só que para um percentual reduzido de estabelecimentos. Esse grupo de atividade é mais heterogêneo, já que todo produtor pratica.

O grupo de **horticultura e floricultura** também teve uma concentração acima do esperado na primeira classe de valor da produção. Porém, essa concentração foi realmente muito acima do esperado, mas apenas nessa classe inferior de produção, revelando que este é um grupo pobre que está concentrado numa renda muito baixa.

O grupo da **lavoura permanente** teve uma concentração de produção acima do esperado nos intervalos de R\$ 2.500,00 a R\$ 10.000,00/ano e R\$ 10.000,00 a R\$ 25.000,00/ano, indicando que as atividades inseridas neste grupo propiciam uma renda um pouco melhor que as anteriores.

No entanto, o grupo de **sementes, mudas e outras formas de propagação vegetal** foi aquele que, sem dúvida, propiciou a um percentual maior de estabelecimentos (15,9%) a obtenção de renda mais elevada (R\$ 50.000,00 a R\$ 100.000,00/ano), tendo uma concentração de 13,1 pontos percentuais acima do esperado para os estabelecimentos da Região Norte, nessa mesma classe de VBP.

O grupo **pecuária e criação de outros animais** apresentou uma concentração acima do esperado nas classes medianas de valor da produção, mais intensa no intervalo de R\$ 10.000,00 a R\$ 25.000,00/ano e sutil no intervalo de R\$ 25.000,00 a R\$ 50.000,00/ano.

O grupo **produção florestal – florestas plantadas** também teve concentração acima do esperado no intervalo de valor da produção mais baixo. No entanto, teve concentração maior ainda em todas as classes maiores de produção, especialmente na de R\$ 25.000,00 a R\$ 50.000,00/ano e de R\$ 100.000,00 a R\$ 500.000,00/ano. Isso coloca a produção florestal - florestas plantadas, junto com o grupo de sementes, mudas e outras formas de produção vegetal na posição de principal atividade econômica na Região Norte.

O setor florestal constitui uma atividade econômica complexa e diversificada de produtos e aplicações energéticas e industriais, com expressiva importância no mundo e no Brasil e, neste último, ainda maior, em razão do País estar entre os principais detentores de recursos florestais abundantes (BRASIL, 2007). O setor florestal brasileiro é integrado pela extração vegetal (florestas nativas) e silvicultura (florestas plantadas), públicas e privadas. Todavia, é bastante heterogêneo em questões de produtividade, tecnologia, recursos humanos, requerimentos específicos e outros aspectos. Dados divulgados pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) *apud* Brasil (2007), revelam que, em 2005, aproximadamente 56% da área do território nacional estava coberta por florestas naturais, 0,5% por florestas

plantadas e o restante por outros usos como agricultura, pecuária, áreas urbanas e infraestrutura. A indústria de base florestal da região Norte opera quase que exclusivamente com madeiras oriundas de florestas nativas amazônicas, exploradas tanto de forma legal, quanto clandestina, abastecendo, principalmente, a indústria de painéis de madeira, lâminas, pisos, assoalhos e madeira serrada. Por outro lado, os principais produtores de produtos de madeira de florestas plantadas localizam-se nos estados do Pará e Amapá, atuando nos segmentos de cavacos, celulose e papel, constituindo-se todas em empresas de médio porte (BRASIL, 2011). É importante destacar que a indústria de papel e celulose tem atuado, preferencialmente, com contratos de fomento florestal, tanto de arrendamento de terra para plantios próprios quanto com proprietários de terras para o cultivo de florestas pelos mesmos. O fomento florestal representa uma opção rentável para pequenos e médios produtores rurais, podendo praticar a silvicultura de forma exclusiva ou consorciada com outros plantios, utilizando as áreas menos favoráveis à agricultura tradicional (BNDES, 2002). Enfim, o fomento florestal tem sido utilizado como um instrumento estratégico que promete a integração dos produtores rurais à cadeia produtiva, sob a perspectiva de proporcionar-lhes vantagens econômicas, sociais e ambientais. Para as empresas, as vantagens dos programas de fomento são ainda mais atrativas, tais como: atender parte de sua demanda de madeira, diminuição do capital investido em terras, maior integração com os produtores rurais, fortalecimento da economia regional e diminuição da concentração fundiária. Porém, de modo geral, uma das desvantagens é que o produtor florestal fica submetido às exigências contratuais, nem sempre vantajosas para o produtor.

O grupo **produção florestal – florestas nativas** está relacionado ao extrativismo vegetal e teve uma concentração acima do esperado nos intervalos menores de produção (acima de R\$ 0,00 a R\$ 2.500,00/ano e R\$ 2.500,00 a R\$ 10.000,00/ano), revelando que este é um grupo pobre.

O grupo de **pesca** está vinculado ao extrativismo animal e teve uma concentração ainda mais severa nas classes inferiores de valor da produção, representando, assim, junto com a produção florestal – florestas nativas os grupos de atividade com maior percentual de estabelecimentos de baixa renda.

O grupo de **aquicultura** consiste na produção de pescados (peixe ou outros animais aquáticos) em cativeiro e este teve concentração acima do esperado nas classes mais elevadas de valor da produção, sobretudo nos intervalos de R\$ 50.000,00 a R\$

100.000,00/ano, R\$ 100.000,00 a R\$ 500.000,00/ano e maior que R\$ 500.000,00/ano. Esses resultados, sem dúvida, expressam a importância da aquicultura na Região Norte, uma atividade em plena expansão no Brasil e no mundo, motivado, sobretudo, pelo aumento do consumo de peixe. Além disso, as condições naturais favorecem essa expansão no Brasil, tais como: “água em abundância [...], clima e geografia favoráveis e diversificados, rica biodiversidade tanto no mar quanto nos rios e lagoas, e uma produção significativa de grãos para fabricar ração” (BRASIL, 2014). No entanto, a expansão do setor no país e na Região Norte depende da superação de alguns gargalos, como: a dificuldade de licenciamento ambiental, a baixa qualidade da mão-de-obra, manejo inadequado, falta de padronização, a insuficiente assistência técnica, insuficiência de pacotes tecnológicos e grande necessidade de capital de giro. Por outro lado, essas restrições podem ser vistas como oportunidades, por exemplo, para o desenvolvimento de uma política de pesquisa e desenvolvimento (P&D) para espécies promissoras e para a modernização e profissionalização do setor (SIDONIO, 2012).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados do Censo Agropecuário 2006 revelam que a concentração de terras persiste muito alta no Brasil e que essa condição se reproduz na Região Norte em menor proporção, mas nem por isso caracteriza uma situação menos preocupante, uma vez que este problema tem contribuído para a elevação das taxas de desmatamento e eclosão de conflitos pela posse da terra na região. Na verdade, a concentração fundiária explica muito sobre a atual situação de desigualdade social e pobreza rural vividas no Norte do país, assim como em toda a nação.

Além disso, tem se observado uma crescente concentração da produção no Brasil e na Região Norte, identificada em duas tendências: nas áreas maiores que 100 ha a concentração da produção é relativamente maior no Brasil do que na Região Norte; nas áreas menores que 100 ha a mesma é relativamente maior na Região Norte. Isso indica que os estabelecimentos agropecuários da Região Norte tem concentrado sua produção em áreas menores, onde provavelmente o valor da produção depende mais de fatores relacionados à quantidade de mão de obra familiar utilizada, práticas tradicionais de manejo do solo, acesso a extensão rural, nível das chuvas, etc. do que de investimentos em tecnologia. Segundo Helfand *et al.* (2014), na prática, as pequenas propriedades tem dificuldade de apropriação de conhecimento tecnológico adequado, até mesmo por

muitas vezes se situarem em áreas não mecanizáveis. Provavelmente seja por isso que grande parte da produção agropecuária na Região Norte tem baixo nível tecnológico.

A concentração da terra e da produção também tem relações muito próximas com a condição de posse da terra. Embora os proprietários privados prevaleçam no Brasil, os ocupantes e assentados sem titulação definitiva ainda são muito representativos, especialmente na Região Norte. Mas estes últimos são caracterizados por áreas de pequeno porte, baixa produtividade e as condições socioeconômicas mais precárias.

Quando examinada a relação da condição do produtor na direção do estabelecimento com o valor da produção na Região Norte, um fato curioso foi observado. Geralmente espera-se que os estabelecimentos sob a direção de proprietários apresentem maior valor da produção. Porém, a grande maioria destes obteve um valor da produção abaixo de R\$ 25.000,00/ano. As demais categorias de condição do produtor também se concentraram nesse intervalo de baixa renda, mas em proporções maiores que os proprietários. Mesmo assim, parece não fazer muita diferença ser vinculado à condição de proprietário para ser bem-sucedido. Na verdade, apenas os arrendatários (que representam a minoria), tiveram um percentual significativo de estabelecimentos com um valor da produção superior a R\$ 25.000,00/ano, sendo parte importante destes no intervalo de R\$ 100.000,00 a menos de R\$ 500.000,00/ano. Provavelmente esses arrendatários com elevados rendimentos são formados por produtores rurais que plantam florestas em parceria com empresas, por meio de programas de fomento, como também por pecuaristas que não se interessam em realizar plantios próprios.

A análise dos estabelecimentos agropecuários da Região Norte, com área entre 5 ha e 500 ha, de acordo com as classes de valor da produção revela que tanto nos pequenos quanto nos médios estabelecimentos predominam a obtenção de valor da produção abaixo de R\$ 25.000,00/ano. E mais, revela que é ínfimo o percentual de estabelecimentos de pequeno porte com renda superior a R\$ 25.000,00/ano. Por outro lado, também mostra que não é tão grande o percentual de estabelecimentos em áreas de 100 a 500 ha com valor da produção superior a este mesmo valor. Isso significa que o tamanho da terra é importante, mas não condição exclusiva para a obtenção de uma produção maior, sendo necessário maiores investimentos em tecnologia para, então, os produtores alcançarem níveis de produção mais elevados.

De qualquer modo, vale ressaltar que o motivo para que os estabelecimentos maiores tenham obtido valor da produção mais elevado pode estar relacionado ao

desenvolvimento de atividades que além de terem seus produtos em alta no mercado, demandem uma área maior, onde haja possibilidade de ampliar a escala de produção por meio de maiores investimentos em tecnologia como, por exemplo, a produção de sementes, mudas e outras formas de propagação vegetal, a produção florestal plantada, aquicultura, lavoura temporária, pecuária e criação de outros animais, observadas como principais atividades econômicas nos estabelecimentos agropecuários da Região Norte. Grande parte dos estabelecimentos que desenvolveram essas atividades tiveram um valor da produção superior a R\$ 25.000,00/ano. No entanto, essa é a realidade de uma minoria de estabelecimentos agropecuários da região, já que o que predomina são estabelecimentos com atividades que geram uma renda inferior a R\$ 25.000,00/ano, tais como: pesca, produção florestal – florestas nativas, lavoura permanente e horticultura/floricultura. Provavelmente estas atividades são praticadas, em sua maioria, por pequenos produtores, por meio de técnicas tradicionais de manejo e cultivo, com inexpressivo grau de tecnologia.

De maneira geral, os resultados revelaram que os estabelecimentos agropecuários da Região Norte são caracterizados por: elevada concentração fundiária; elevada concentração da produção em áreas menores que 100 hectares (ha); predominância de áreas de pequeno porte; predominância de proprietários com baixo valor da produção; percentual relevante de arrendatários com VBP elevado; menor VBP nas áreas menores que 100 ha; predomínio de estabelecimentos com atividades econômicas de baixo VBP, relacionadas ao extrativismo animal e vegetal e outras atividades agrícolas com baixo nível tecnológico. No entanto, apesar deste quadro pouco promissor, a região atualmente desenvolve atividades em expansão no mercado nacional e mundial como a produção florestal plantada (silvicultura), aquicultura e agropecuária, as quais, com investimentos adequados em pesquisa e desenvolvimento (P & D), sob o tripé da sustentabilidade, poderiam tornar-se também atividades lucrativas para a pequena produção. Além disso, faz-se necessário intensificar a promoção de políticas públicas voltadas para a produção de produtos florestais não-madeireiros, dentre os quais o açaí, cupuaçu e a castanha-do-brasil tem projeção internacional.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARCELOS, Gustavo de Almeida Borges & SANTOS, Luana Rodrigues. Amazônia ontem e hoje: integração, “modernização” e conflitos sociais no campo. 14º Encontro de Geógrafos da América Latina, Perú, 2013.

BECKER, Bertha K. Modelos e cenários para a Amazônia: o papel da ciência. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? Parcerias Estratégicas – Nº 12 – set/2001.

BRASIL (2014). 1º Anuário Brasileiro de Pesca e Aquicultura. Associação Cultural e Educacional Brasil – ACEB.

BRASIL (2011). Diretrizes para a estruturação de uma Política Nacional de Florestas Plantadas. Grupo de Trabalho Interministerial: Março de 2011.

BRASIL (2007). Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Coordenadores Antônio Márcio Buainain e Mário Otávio Batalha. Cadeia produtiva de madeira. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Secretaria de Política Agrícola, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – Brasília: IICA: MAPA/SPA, 2007.

CHELALA, Cláudia & CHELALA, Charles. Políticas de Desenvolvimento da Amazônia e o Meio Ambiente. REU, Sorocaba, SP, v. 37, n. 1, p. 19-35, jun. 2011.

COSTA FILHO, Orlando Sabino da. Reserva Extrativista: desenvolvimento sustentável e qualidade de vida. 1995. 156p. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 1995.

DEAN, Warren. A luta pela borracha no Brasil: um estudo de história ecológica. São Paulo: NOBEL, 1989. 286 p.

DUARTE, Élio Garcia. Conflitos pela terra no Acre: a resistência dos seringueiros de Xapuri. Rio Branco: Casa da Amazônia, 1987, 134p. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 1987.

HELFAND, Steven M.; PEREIRA, Vanessa da Fonseca; SOARES, Wagner Lopes. Pequenos e médios produtores na agricultura brasileira: situação atual e perspectivas. *In*: Buainain, Antônio Márcio; Alves, Eliseu; Silveira, José Maria da; Navarro, Zander. (editores técnicos). O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola – Brasília, DF: Embrapa, 2014.

HERRERA, J. A.; MIRANDA NETO, J. Q.; MOREIRA, R. P. Integração estruturação do território amazônico como consequência da expansão capitalista no Brasil. Bol. geogr., Maringá, v. 31, n. 2, p. 19-36, maio-ago., 2013.

HOMMA, Alfredo Kingo Oyama. Reservas Extrativistas: uma opção de desenvolvimento viável para a Amazônia? R. Pará Desenvolvimento. Extrativismo vegetal e reservas extrativistas, Belém, n.25, p. 38-48, jan./dez. 1989.

MARTINELLO, Pedro. A “batalha da borracha” na segunda guerra mundial e suas conseqüências para o vale amazônico. 1985. 368p. Tese (Doutorado em História Econômica) – USP, São Paulo, 1985.

NAVARRO, Zander Soares de & CAMPOS, Silvia Kanadani. A “pequena produção rural” no Brasil e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro. Revista de Extensão e Estudos Rurais, v. 3, n. 1, p. 25-92, 2014.

RÊGO, José Fernandes do. Estado e Políticas Públicas: a recuperação econômica da Amazônia durante o regime militar. São Luís: EDUFMA, Rio Branco: UFAC, 2002. 420 p.

REYDON, Bastiaan P. A questão agrária brasileira requer solução no século XXI. In: TEIXEIRA, E. C. (ed.). As questões agrárias e da infra-estrutura de transporte para o agronegócio. Viçosa-MG: UFV/DER, 2011. p.3-48.

SIDONIO, L.; CAVALCANTI, I.; CAPANEMA, L.; MORCH, R.; MAGALHÃES, G.; LIMA, J.; BURNS, V.; ALVES JÚNIOR, A.J. e MUNGIOLI, R. (2012). Panorama da aquicultura no Brasil: desafios e oportunidades. Agroindústria. BNDES Setorial 35, p. 421 – 463.

SILVA, Adalberto Ferreira da. Raízes da ocupação recente das terras do acre: movimento de capitais, especulação fundiária e disputa pela terra. Rio Branco: Casa da Amazônia, 1990, 79 p. Dissertação (Mestrado em Economia Regional) – CEDEPLAR/Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte. 1990.

SOUZA, Gisele Elaine de Araújo Batista. Reserva Extrativista Chico Mendes - AC: os desafios de gestão (com)partilhada. Viçosa: DER/UFV, 2010. 218p. (Dissertação de mestrado em Extensão Rural).

STELLA, Thomas Henrique de Toledo. A integração econômica da Amazônia (1930-1980). Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. 2009. Dissertação (mestrado).

O CAOS E CONFLITOS FUNDIÁRIOS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: RETRATO RECENTE DA VIOLÊNCIA NO CAMPO

Elyson Ferreira de Souza

Gisele Elaine de Araújo Batista Souza

Elly Cristina Ferreira de Souza

Edjane de Araújo Batista

Resumo

Este trabalho tem como objetivo destacar as principais causas de conflitos de terra na Amazônia, identificando sua relação com a falta de governança fundiária. Historicamente, conflitos agrários contrastantes realidades das populações desiguais de famílias pobres e sem terra, por um lado, e um pequeno número de grandes proprietários de terras concentrando grandes extensões de terra, por outro. A história da luta pela terra no Brasil revela a violência em confrontos entre essas classes. A origem do conflito é que a maioria das terras da Amazônia, em meados de 1960 pertencia à União. Durante os anos 1960 e 1970, projetos estaduais para ocupar a Amazônia em busca de atrair capital nacional e internacional para a região, oferecendo inúmeras vantagens fiscais para os empresários e grupos empresariais que estavam dispostos a investir em empreendimentos na região começou a ser desenvolvido, as principais atividades eram gado, extração de madeira e mineração, atividades que requerem grandes quantidades de terra e geram poucos empregos. Os estudos sobre o mercado de terras contidas na Reydon (1992) e Reydon e Cornelio (2006) afirmam exaustivamente as formas mais convencionais de ganhos de agentes econômicos com a terra, especialmente no caso da Amazônia, foram os incentivos fiscais, políticas de crédito subsidiado e especulação. A necessidade de melhorar a governança da terra no caso brasileiro foi mostrado em detalhes por Reydon (2006, 2007, 2011), e necessita de um quadro legal bem definido institucional / e um processo de identificação participativa e consolidação de propriedades privadas e públicas (terra desocupada). As instituições e a legislação para esses fins brasileiros estavam sujeitos a inúmeras leis e regras diferentes ao longo do tempo, o que além de permitir a apreensão constante de terras públicas (não utilizado) detém massas de pessoas no acesso precário à terra (posseiros) e cria incerteza no

sistema de propriedade. **Palavras-chave:** Conflitos; Fragilidade Institucional; Políticas Fundiárias

1. Introdução

As propostas de ocupação e desenvolvimento direcionadas para a Amazônia sempre tiveram como motivação principal o crescimento econômico que atendia aos interesses do capital internacional e das classes dominantes existentes na região. A síntese destes estudos revelam que muitos destes projetos capitalistas contaram com o amparo do Estado, que por sua vez, representava estes interesses e esteve alheio, em grande parte, à realidade vivenciada no norte do Brasil. Após 1970, as políticas de desenvolvimento aplicadas na Amazônia priorizaram a agropecuária, o que resultou em consideráveis modificações no quadro agrário da região, como foi o caso da especulação de terras para a implantação da pecuária e dos graves impactos ambientais resultantes deste processo, além da violenta expulsão dos povos tradicionais da floresta⁸ dos locais que há décadas eram suas moradias (BATISTA, 2004). Estes acontecimentos acirraram em toda a região, um processo de urbanização abrupto com forte adensamento populacional em cidades que ainda não dispunham de meios econômicos, nem de estrutura social para reter a maioria dos seus imigrantes (SILVA,1981). Não demoraria muito para eclodir uma série de conflitos sociais pela posse da terra, exigindo por parte do poder público, uma ação que amenizasse estes impactos.

Segundo Silva (2008), a questão agrária brasileira é histórica e socialmente determinada. No caso específico da Amazônia Legal, os problemas fundiários tem origem desde os tempos da colonização e gera problemas econômicos, sociais e,

⁸ Segundo Souza (2008), a categoria ‘povos tradicionais’ é uma categoria analítica, uma categoria política designada para se referir aos moradores típicos das matas da região amazônica, tais como: índios, seringueiros, posseiros, extratores de castanha do Brasil e ribeirinhos que, historicamente, não tiveram reconhecimento de sua territorialidade e de sua diversidade sociocultural. De acordo com o Decreto que institui a Política de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (6.040 de 7/2/2007), estes segmentos sociais são definidos como: “(...) grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.”

sobretudo, ambientais. A realidade dos dilemas fundiários na região acreana é descrita por Souza (2009), ao atribuir que sua origem se dá por conta de uma não definição clara quanto aos direitos de propriedade, o que culmina em pressão do crescimento da especulação fundiária, dos desmatamentos, aumentos de áreas de pastagem, a exploração madeireira e, ainda a caça ilegal, realizada por alguns moradores e também por agentes externos.

O Estado do Acre está situado numa área de fronteira, possui histórico de especulação de terras e diversas lutas pela terra e, mais recentemente, desenvolveu algumas ações de ordenamento quanto a ocupação e uso do solo para melhorar a governança fundiária no Estado. Diante disso, faz-se necessário a realização de pesquisas que possam contribuir com a avaliação da governança fundiária no Estado do Acre, bem como o levantamento de informações que possibilitem a elaboração de políticas públicas que incentivem o desenvolvimento socioeconômico e ambiental e vislumbrem formas efetivas de gestão, ocupação e uso do território.

2. BRASIL: O CAOS FUNDIÁRIO E A NECESSIDADE DE GOVERNANÇA

2.1 Concentração, Especulação e Grilagem de Terras

A questão agrária brasileira manifesta histórica e elevada concentração da propriedade da terra. Segundo os estudos de Reydon (2011b), o Brasil é um dos países com a maior concentração de terras do mundo⁹, onde a participação na área total 50% menores estabelecimentos agropecuários continua na faixa de 2,3%, enquanto os 5% maiores estabelecimentos somam mais de 69,3% do total das terras conforme se constata na Tabela 1.

Tabela 1. Estrutura fundiária dos estabelecimentos agropecuários do Brasil

	1975	1985	1995/6	2006
Numero de estabelecimentos (milhões)	5,0	5,7	4,8	4,9
Área total (milhões de ha)	323,9	369,6	353,6	294

⁹ Segundo site da FAO (2011), o Brasil é o 9º maior Gini para concentração de terras, com valor de 0,85, ficando atrás apenas do Peru (0,86), Espanha (0,86), Bahamas (0,87), Panama (0,87), Ilhas Virgens (EUA) (0,87), Guam (0,88), Paraguai (0,93) e Barbados (0,94) – o que sem dúvida causa espanto, visto a área continental ocupada pelo país.

Área Média (há)	64,9	71,7	72,8	67,1
Índice de Gini	0,855	0,859	0,857	0,856
Área dos 50 % menores (%)	2,5	2,4	2,3	2,3
Área dos 5 % maiores (%)	68,7	69,7	68,8	69,3

Fonte: Censo Agropecuários IBGE - vários anos. *In* REYDON, 2011

Numa economia capitalista os fatores de produção (terra, capital, trabalho, tecnologia e recursos naturais), são essenciais para engendrar o processo produtivo e serem comprados e vendidos via mercado. O mercado de terras está fortemente inserido neste processo porque é neste ativo que os processos produtivos e os assentamentos humanos se estabelecem. Ademais, este ativo possui três importantes características importantes: é escassa, não é móvel, é durável. (REYDON, 2006).

Segundo Plata (2001), o surgimento do mercado de terras na Europa foi uma proposta que visava superar o feudalismo e enriquecer a classe burguesa que a partir dali, controlaria os destinos das ações econômicas. No Brasil, o mercado de terras se consolida ao final da escravatura, quando se inicia a formação dos mercados de trabalho, produtos e crédito (PLATA, 2001). A esse respeito Reydon e Plata (2000:10) trazem à baila o pensamento de Karl Polanyi (1980:84-85):

“O ponto crucial é o seguinte: trabalho, terra e dinheiro são elementos essenciais da indústria. Eles também tem de ser organizados em mercados e, de fato, estes mercados formam uma parte absolutamente vital do sistema econômico. Todavia, o trabalho, a terra e o dinheiro **não** são mercadorias”. (...) “Os mercados de trabalho, terra, e dinheiro **são**, sem dúvida, essenciais para uma economia de mercado.” (grifos no original) (REYDON E PLATA, 2000:10)

Os estudos sobre o mercado de terras contidos em Reydon (1992) e Reydon e Cornélio (2006) afirmam de modo taxativo que as formas mais convencionais de ganhos de agentes econômicos com as terras, especialmente em se tratando de Amazônia, foram os incentivos fiscais, políticas de crédito subsidiado e as especulações. Destarte, o movimento especulativo foi considerado historicamente o movimento que obteve maior rentabilidade e benefícios econômicos aos possuidores de terras. Estas questões

suscitam o debate em torno da necessidade urgente da implantação de instrumentos que promovam a regulação fundiária.

Segundo Reydon (2006), no período de 1500 a 1850, todas as regras de ocupação do solo urbano e rural eram determinadas pelo poderio do rei, da Igreja e pelo poder político e físico de seus ocupantes. De acordo com Plata (2001) e Reydon (2006), a constituição do mercado de terras no Brasil se iniciou em 1850, com o advento da Lei de Terras, a partir daí, os cartórios e instituições governamentais começaram a instituir as regras de ocupação. Esta Lei objetivava ocupar terras livres e conceder a propriedade aos particulares. Agindo desse modo, instituía-se a regularização das terras existentes e a transmissão por meio da compra e venda, cadastravam-se as terras particulares e, por exclusão, chegavam-se às não cadastradas, que eram as devolutas, ou seja, pertencentes ao Estado (REYDON, 2007).

Ao observar os estudos de Silva (1997), Reydon (2006) traça uma ‘linha do tempo’ da história fundiária do Brasil, na qual revela algumas mudanças ocorridas no cenário político e institucional que pouco produziram no sentido de regular e fiscalizar de modo eficaz os direitos de propriedade no Brasil, tais como: a abolição da escravatura, a proclamação da República, a criação do Código Civil em 1916, a promulgação de Constituições de 1822 a 1988, a formulação do Estatuto da Terra e a criação de algumas organizações governamentais. Com isso, o que se percebeu ao longo da história fundiária do Brasil foi uma constante luta do Estado para exercer (com veemência ou não) suas prerrogativas de definir e restringir e, de outro lado, os interesses da grande propriedade fundiária no seu papel de resistir a qualquer restrição aos direitos de propriedade (REYDON, 2006). Para este autor, o grande capital sempre levou vantagem e no usufruto de seus interesses para a obtenção de suas vantagens financeiras, não respeita os usos sociais nem os ambientais.

Outro problema gerado pela ausência de governança fundiária é o intenso desmatamento, especialmente na floresta amazônica. Os recentes estudos de Reydon (2011a) apoiados em Margulis (2000), revelam a complexidade e o caráter multifacetado dos determinantes, das variáveis e dos fatores que causam o desmatamento na floresta amazônica. Estes estudos mostram que outrora os incentivos fiscais e os projetos desenvolvimentistas elaborados pelo poder público eram os principais motivadores do desmatamento. Ao verificar os apontamentos de Margulis (2000 e 2003), percebe-se que além destes incentivos fiscais e da fácil distribuição de

recursos governamentais, o desmatamento na Amazônia é movido pelos altos lucros obtidos via apropriação irregular de terras devolutas para lucrar com a especulação fundiária, abertura de novas áreas para pastagens, extração de madeira e outras atividades que produzem para a grande maioria da população mais perdas ambientais e sociais do que ganhos econômicos.

Atualmente, quando se analisa o cenário da apropriação indevida de terras devolutas na Amazônia Legal, detecta-se a crescente expansão da fronteira agrícola cujas finalidades vão dos desmates para a extração ilegal de madeira e minérios, a instalação da pecuária ou plantios em grande escala (soja, milho, mamona, etc) para a produção de biodiesel ou outros fins. Para autores como Barreto, Pinto, Brito e Hayashi (2008), a falta de uma clara e confiável regularização fundiária, a existência de inúmeros documentos falsos ou a ocorrência de posses informais revelam problemas grandiosos em se pensar ou implantar projetos de desenvolvimento econômico, de gestão e conservação nas florestas da Amazônia Legal. Estes problemas de falta de regulação vem desde a Lei de Terras e revela a fragilidade das instituições formais quanto a demarcação, registro e controle dos direitos de propriedade (REYDON, BUENO E TIOZO, 2006). A incerteza quanto aos direitos de propriedade impedem a inserção de projetos de desenvolvimento econômico e social na Amazônia, geram inúmeros conflitos entre classes, bem como traz para o Estado muita dificuldade em promover políticas essenciais para a redução do desmatamento, tais como as de comando e controle¹⁰ e de incentivo econômico¹¹ (BARRETO, PINTO, BRITO E HAYASHI, 2008; REYDON, 2011A).

¹⁰ “As principais Políticas de Comando e Controle, intervenções diretas do Estado que modificam o comportamento dos desmatadores, foram as operações: a) Curupira (2005) e Arco de Fogo (2008) que combateram a extração ilegal de madeira; b) decreto 6321/07 que restringe a concessão de crédito pelos bancos e obriga os proprietários dos municípios que mais desmatam a se recadastrarem; c) a criação de Unidades de Conservação somando mais 20 milhões de ha aos mais de 80 milhões há já existentes, totalizando 273 UC’s; d) homologação 87 Terras Indígenas e aproximadamente 18 milhões de há; e) restrição aos produtos agropecuários advindos de propriedades nos municípios com maior incidência de desmatamento.” (REYDON, 2011A: 1)

¹¹ “As políticas de Incentivo Econômico, que usam mecanismos econômicos (preços ou outros) para incentivarem ou inibir os agentes econômicos a diminuir o desmatamento foram as seguintes: a) operação Arco Verde (2008) Linha especial de crédito no âmbito do FNO, FNE e FCO para a recuperação de áreas degradadas, reflorestamento, manejo e regularização ambiental na Amazônia Legal.” (REYDON, 2011A: 1)

A regularização fundiária é vital para a promoção do desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal. Esta afirmativa é reforçada pelos estudos de Maciel (2003) ao destacar que o grande desafio para a região amazônica é implementar políticas públicas no sentido de maior justiça social, de contenção do desflorestamento e de utilização racional do meio ambiente com ações voltadas à sua conservação. 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.

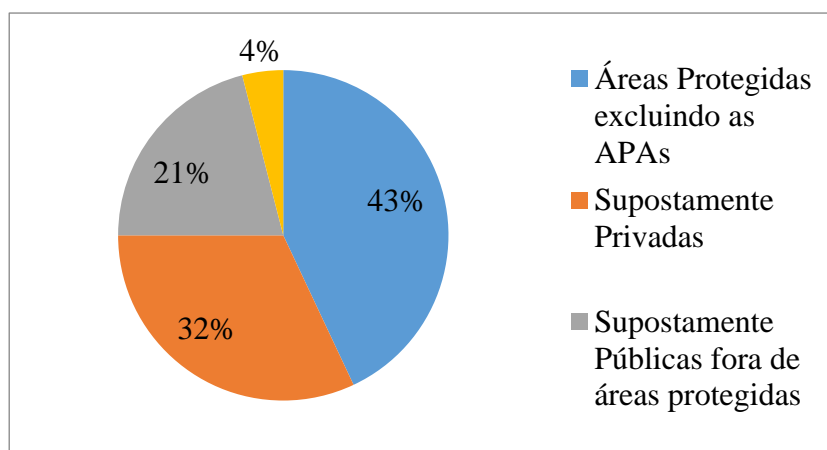


Figura 1. Situação Fundiária na Amazônia Legal

Fonte: Reydon (2011b).

A falta de uma definição clara quanto aos direitos de propriedade em terras da Amazônia Legal abre precedentes para a ocorrência das mazelas já citadas e dificultam a implementação de estratégias e projetos que vislumbrem o desenvolvimento sustentável para a região. Adaptando para a realidade amazônica e para atender os objetivos desta pesquisa, o conceito utilizado foi o de Cavalcanti (2002), o qual define que a sustentabilidade provém de uma relação entre o ser humano e o meio ambiente natural – floresta – de forma que o homem tenha um aproveitamento dos recursos

naturais, mas de uma maneira que não cause danos ao meio, que venha a prejudicar o bem-estar de gerações futuras, garantindo com isso a eficiência econômica, justiça social e prudência ecológica. Em nosso entendimento a sustentabilidade passa por uma conjugação dos conceitos acima apresentados com uma definição clara dos direitos de propriedade por meio de uma regularização fundiária eficaz.

2.1 Quadro Institucional da Regulação Fundiária Brasileira e seus Entraves a Governança Fundiária

Até a Lei de Terras, as regras de ocupação do solo urbano e rural eram definidas a partir do poder do rei, da Igreja e do poder político e físico dos ocupantes. A Lei de Terras brasileira (1850), deve ser entendida num contexto mais geral de estabelecimento de leis que colocavam restrições ao acesso à terra em todo o mundo colonial¹². Em função dos interesses dos proprietários do país, a Lei de Terras manteve a possibilidade de regularização das posses, fruto da ocupação de terras devolutas o que novamente inviabilizou a criação do cadastro. Isto é, sempre houve a possibilidade de serem regularizadas as posses oriundas de ocupações de terras devolutas. Além do usucapião (que estabelece que após alguns anos o posseiro pode regularizar sua propriedade), os próprios estados (principalmente após a república) em alguns momentos históricos concederam propriedades com ou sem títulos. Esse é o mecanismo básico que fez e faz com que nunca fosse estabelecido um cadastro efetivo que inclusive permitiria definir as áreas devolutas, passíveis de utilização por outros tipos de políticas fundiárias.

Até a Lei de Terras, o registro das propriedades era feito basicamente junto aos Registros Paroquiais de Terra, sob responsabilidade do vigário local. Esse registro foi utilizado por muito tempo após a promulgação da Lei de Terras. Em 1864 uma nova obrigação institucional acaba por estabelecer uma tradição que perdura até os dias de hoje e que acaba gerando uma maior indefinição e incapacidade de se regular efetivamente o mercado de terras: a necessidade de se registrar as propriedades nos cartórios, independentemente de sua comprovação. De alguma forma o registro no cartório dá ares de legal ao imóvel sem que haja qualquer mecanismo que garanta isso¹³.

¹² Como na América Latina, Austrália e nos Estados Unidos.

¹³ As irregularidades mais comuns são a concessão de títulos a propriedades inexistentes ou devolutas e a superposição de várias áreas, ou seja, vários proprietários têm títulos sobre a mesma terra. Quando isso

A Proclamação da República em 1889, ao passar aos estados os direitos sobre as terras devolutas, geraram a possibilidade para que os seus mandatários as repassassem através de concessão de títulos não registrados. Isso ocorreu com mais intensidade em alguns estados do que em outros, mas independentemente disso criou mais uma ambigüidade na concessão de títulos dificultou a regulação estatal do mercado de terras¹⁴.

A institucionalização do Registro Público de Terras, em 1900, é, possivelmente, o principal passo para o sistema hoje vigente de registro de imóveis em cartórios. Nessa regra, todos precisam demarcar e registrar seus imóveis quer rurais quer urbanos, mas sem qualquer fiscalização, e sem que haja um cadastro. O Estado, como também precisaria demarcar e registrar as suas terras (devolutas), o que é impraticável – pois estas são definidas por exclusão –, age, portanto, ilegalmente. Essa obrigatoriedade acaba por potencializar as possibilidades de fraudes nos registros nos cartórios públicos. A promulgação do Código Civil de 1916 gerou a incapacidade de se regular os mercados de terras no Brasil, tanto por reafirmar o cartório como a instituição de registro como por possibilitar que as terras públicas fossem objeto de usucapião. Nas palavras de Osório Silva (1996:324), “com isso completava-se o quadro para a transformação do Estado num proprietário como os outros. E assim ficava sustentada a doutrina da prescritibilidade das terras devolutas. Ou, em outras palavras, a possibilidade do usucapião das terras devolutas”. Portanto, o Código Civil, por motivos não necessariamente atrelados aos interesses dos proprietários de terras, acabou por estabelecer os grandes marcos da institucionalidade do acesso à terra no Brasil ao definir que o registro em cartórios de imóveis era necessário (às vezes também suficiente) para comprovar sua titularidade.

ocorre, diz-se que a terra possui ‘andares’, para cada proprietário com título irregular para aquela área acrescenta-se mais um andar. O governo federal está dando um passo decisivo na regulação do mercado de terras rurais e urbanas ao implementar, com dificuldades a Lei 10.267/2001, na qual os cartórios são obrigados, quando houver qualquer mudança na propriedade, a repassá-la ao INCRA numa planta com os seus limites em forma cartográfica (latitude e longitude).

¹⁴ Apesar disso há a preocupação de regular atestada na tentativa fracassada de regulação da propriedade através do Registro Torrens (1891) na qual os posseiros e proprietários poderiam obter o título definitivo através de petição não contestada. E, por outro lado, a possibilidade de legalização das posses em 1895 e em 1922 (referentes às posses entre 1895 e 1921) acaba por criar as condições para que as posses perdessem e se enfraqueça a regulação do mercado de terras como expresso na Lei de Terras de 1850.

A grande inovação institucional na esfera da Política e Administração Fundiária brasileira é o Estatuto da Terra de 1964, cujas regras e conceitos continuam válidos até o presente. Portanto para orientar a implantação da política agrária e agrícola, o Estatuto de 1964 criou o Cadastro de Imóveis Rurais. Todos os imóveis privados ou públicos deveriam ser registrados, inclusive as posses. Os proprietários deveriam providenciar informação sobre a situação da documentação e uso da terra (usada para estimar a produtividade) a fim de facilitar a reforma agrária. O INCRA, criado em 1970, tornou-se responsável pela gerência do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), o qual mantinha o Cadastro de Imóveis Rurais. Uma vez que o imóvel era registrado, o INCRA emitia o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) exigido para qualquer tipo de transação de terra. Posseiros registrados pelo Incra também receberam o CCIR e deveriam pagar o Imposto sobre o Imóvel Rural, embora os valores desse imposto tenham sempre sido mantidos a níveis baixos. O Estatuto da Terra, mais uma vez manteve a legitimação de posse, permitindo assim a titulação de terras públicas ocupadas informalmente.

O Esquema 1 procura sintetizar as inter-relações entre os órgãos do sistema de Administração Fundiária do Brasil. Percebe-se que não há vínculos entre o INCRA e os municípios, fazendo com que haja muitos problemas fundiários na ligação entre terras rurais e urbanas. Além disso, não existe uma instituição que centralize o cadastro e faça uma ligação com os órgãos do Judiciário que são responsáveis pela titulação dos imóveis. Não aparece no quadro, mas grande parte dos problemas fundiários no Brasil, tanto rurais quanto urbanos, quando não resolvidos na esfera administrativa, acabam na justiça e esta, por ter muitos processos em todos os seus tribunais, acaba por levar anos para julgá-los, fazendo com que quase sempre os casos relativos à terra, quer rural quer urbana, sejam julgados como fatos consumados. O grande problema fundiário do Brasil é a ausência de governança fundiária no país, que decorre do processo histórico de construção de quadro institucional e legal inadequados para este fim. Apenas com a construção de uma instituição que tenha como meta a governança fundiária e o ajustamento do quadro legal brasileiro para este fim que haverá a diminuição do desmatamento e o adequado uso do solo no país.

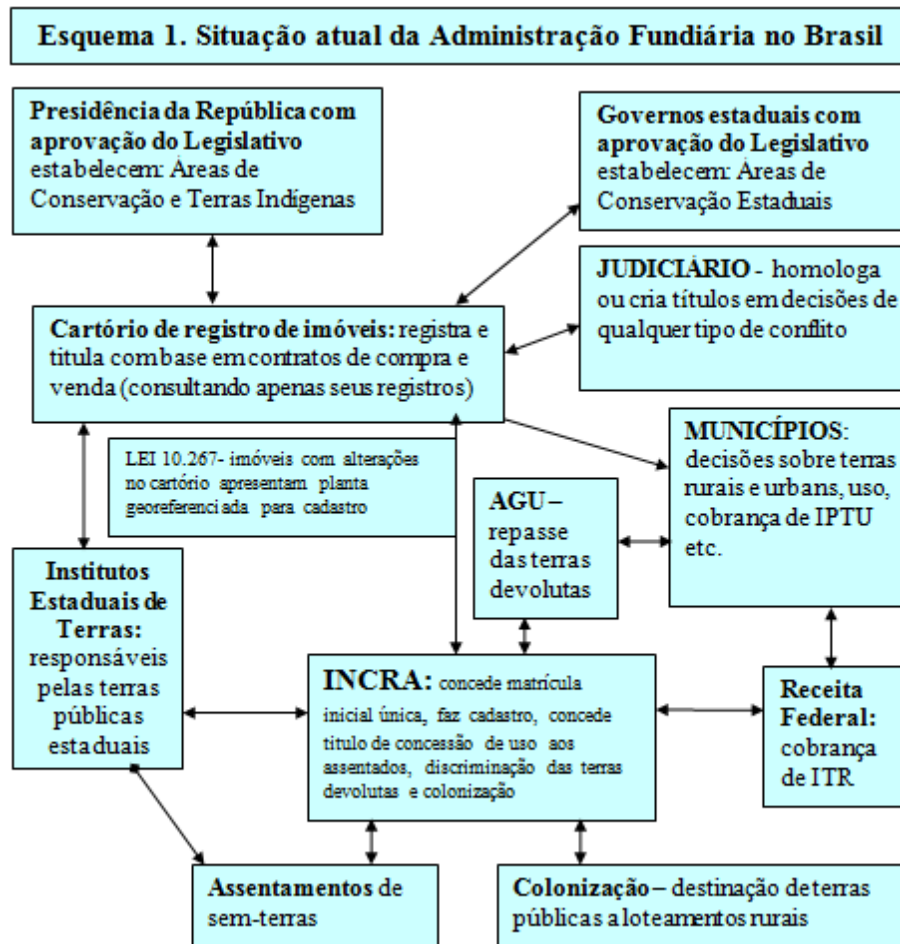


Figura 4. Situação atual da administração fundiária atual no Brasil

Fonte: Reydon (2011b).

A efetiva governança participativa permitirá, a partir do conhecimento da realidade, da discussão de prioridades para seu uso e de uma fiscalização adequada, o planejamento e a regulação do uso do solo, através de zoneamentos e outros instrumentos coercitivos para impedir o desmatamento, os conflitos fundiários e certamente, limitar a especulação com as terras, que é a principal causa do desmatamento.

3. SÍNTESE DOS CONFLITOS E A NECESSIDADE DE GOVERNANÇA

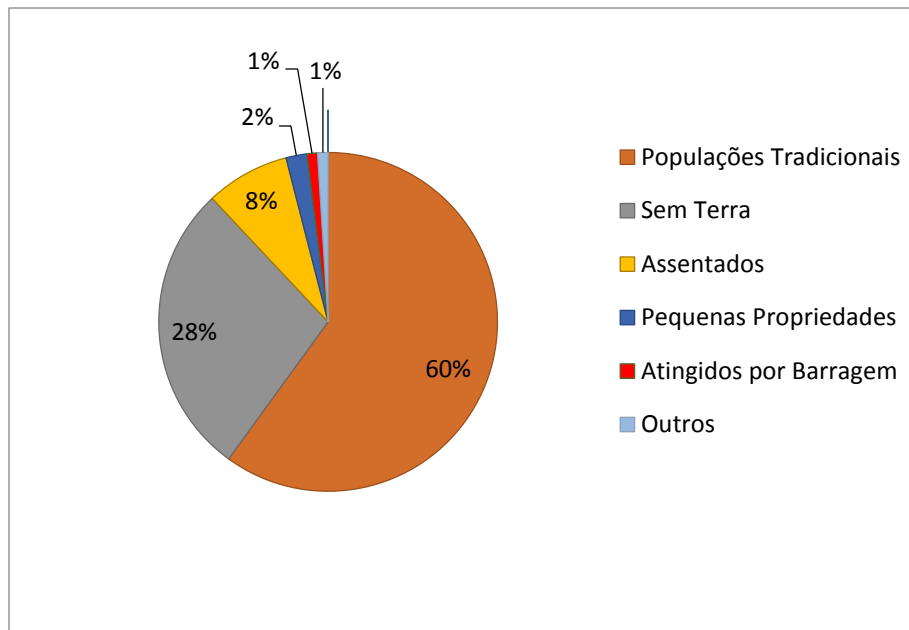
Os conflitos agrários são oriundos das contrastantes realidades e interesses e disputas pela posse da terra. Geralmente se expressa por meio de lutas entre aqueles que de um lado, são detentores da propriedade e não querem perdê-la e, de outro lado, por aqueles que não a possui. Para a Comissão Pastoral da Terra (CPT) (2009), os conflitos

funditários são ações de resistência e enfrentamento que ocorrem em função da inexistência ou gestão precária de políticas públicas que resultam em disputas em diferentes contextos sociais no âmbito rural envolvendo a luta pela terra, água, direitos e pelos meios de trabalho ou produção. Segundo Graf (2005), esta é uma prática carregada de toda sorte de negatividade, as quais são descritas do seguinte modo:

Traz à tona a violência física que vitima homens, mulheres e crianças na luta pela terra. Relembra ainda, outras práticas que caracterizam a tensão social vivida no campo: despejos e reintegrações de posse por mandado judicial, garantidas por reforço policial; presença de milícias privadas; prisões arbitrárias e ilegais; cárcere privado; coerção; ameaças de mortes; pressões psicológicas; perseguições e violências policiais; destruição de lavouras, colheitas, moradias e benfeitorias; eliminação de animais; desmatamentos e incêndios criminosos; furtos e roubos de bens e produtos; bloqueio de caminhos, estradas e vias de acesso, com proibição de trânsito; proibição de acesso a açudes e aguadas; proibição de comercialização da produção; e proibição do trabalho. (GRAF, 2005, p. 74-75)

Segundo os dados da CPT (2013), as categorias sociais que mais sofreram ações violentas no Brasil, as Populações Tradicionais ou Comunidades Tradicionais, obteve o maior registro de conflitos 60%, seguidos pela categoria Sem Terra 28% e residentes em Assentamentos com 8% (Figura 2). De acordo com os estudos da CPT (2013), as causas dos conflitos que envolveram as comunidades tradicionais no Brasil foram por terra e água, além das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), especialmente os casos de complexos industrial-portuários (Amazônia e Nordeste), Construção de usinas hidrelétricas e barragens (Amazônia) e represamento de rios.

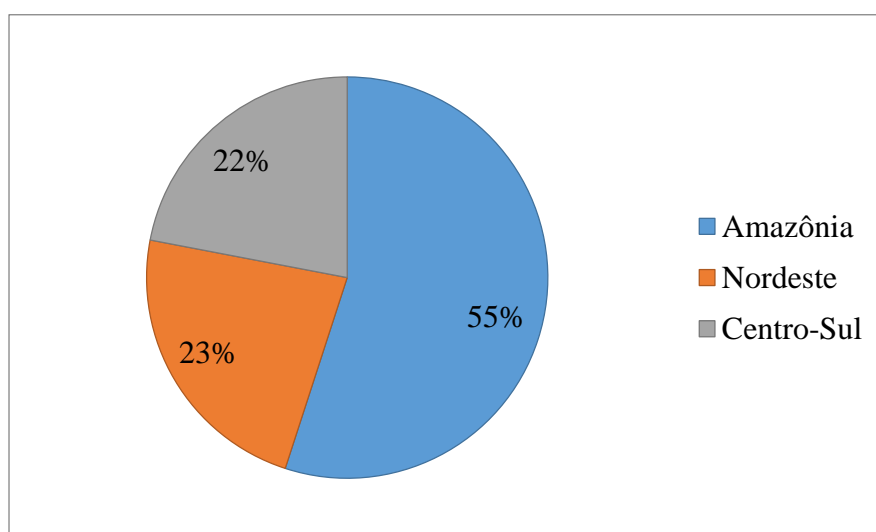
Figura 2 - Categorias Sociais Envolvidas em Conflitos no Brasil



Fonte: CPT, 2013, adaptado.

A Figura 3 mostra o percentual de populações tradicionais envolvidas em conflitos por região. Observa-se que a maior incidência dos casos foi na região amazônica do Brasil, com 55% dos casos registrados na CPT. De acordo com CPT (2013), esses conflitos tiveram relação com o avanço de empresários e grandes proprietários focados no extrativismo ilegal de madeira e minerais, agronegócio, megaprojetos de estradas e barragens.

Figura 3 - Populações Tradicionais Envolvidas em Conflitos por Região



Fonte: CPT, 2013, adaptado.

Os dados contidos na Tabela 2 revelam os casos de assassinatos e julgamentos relacionados a conflitos de terras no Brasil, Região Norte e Acre, no período de 1985 a 2013. Os dados da referida Tabela demonstram que no período analisado, foram registrados 1.268 casos no Brasil com 1.678 vítimas. Apenas 106 casos foram julgados, com condenação para 26 mandantes e 85 executores. O que se percebe, poucos ou quase nenhum dos casos envolveu punição a seus responsáveis é que esta mesma tendência se aplica para a análise da Região Norte e o Estado do Acre. Na maioria das vezes não há nem julgamento para avaliar a culpabilidade dos envolvidos, pois em relação ao número de casos e vítimas, o quantitativo de julgamentos e condenações é baixo. Ou seja, para nos números de casos ocorridos no Brasil, Região Norte e Acre, foram julgados pelo menos em primeira instância respectivamente apenas 8%, 6% e 17% dos casos. Segundo Waiselfisz (2011) a análise destes percentuais de julgamentos dos homicídios relacionados com o conflito agrário aponta para a impunidade que impera no nosso país e desenha um cenário trágico de continuidade de repressão e violência.

Tabela 1 - Assassinatos e julgamentos de casos ligados à terra no Brasil, Norte e Acre, 1985-2013.

Abrangência Geográfica	Casos	Vítimas	Casos Julgados	Mandantes condenados	Mandantes absolvidos	Executores Condenados	Executores Absolvidos
Brasil	1268	1678	106	26	14	85	58
Norte	564	839	32	19	5	26	22
Acre	18	20	3	1	0	3	0

Fonte: Comissão Pastoral da Terra (CPT), 1985-2013. Com adaptações.

A região da Amazônia Legal é, dentro do território nacional, a campeã em termos de conflitos fundiários. Segundo Loureiro e Pinto (2005) o próprio Estado foi o fomentador do histórico cenário de conflitos na região e isso ocorreu fortemente nos anos de 1960 e 1970, quando no afã de promover um novo modelo de desenvolvimento para a região, os governos militares buscaram desenvolver e integrar a Amazônia brasileira ao mercado nacional e internacional. A estratégia se baseava na oferta de inúmeras vantagens fiscais a grandes empresários e grupos econômicos nacionais e internacionais que quisessem investir novos capitais nos empreendimentos que viessem a se instalar na

região e, desse modo, a terra pública, que há anos era habitada por colonos, ribeirinhos, índios, caboclos em geral, foi sendo colocada à venda em lotes de grandes dimensões para os novos investidores, que as adquiriam diretamente dos órgãos fundiários do governo ou de particulares (LOUREIRO & PINTO, 2005).

Os estudos sobre o mercado de terras contidas em Reydon (1992) e Reydon e Cornelio (2006) afirmam que as formas mais convencionais de ganhos de agentes econômicos com a terra, especialmente no caso da Amazônia, foram os incentivos fiscais, políticas de crédito subsidiado e especulação. Assim, o movimento especulativo foi historicamente considerado como o que teve maior rentabilidade e benefícios econômicos para os proprietários de terra.

Um dos responsáveis pela ocorrência de conflitos fundiários é a fragilidade nos direitos de propriedade. A maioria dos estudos sobre o tema afirma que a existência de segurança dos direitos de propriedade desempenha um papel crucial no aumento da eficiência econômica do uso da terra, além de garantir a estabilidade política e social, reduzindo os conflitos sobre a terra (SOTO, 2000; DEININGER, 2004; SCHARGRODSKY & GALIANI, 2005; BENATTI, 2011). A necessidade de melhorar a governança da terra no caso brasileiro foi mostrado em detalhes por Reydon (2006, 2007, 2011), e necessita de um quadro legal bem definido institucional e um processo de identificação participativa que seja capaz de consolidar as propriedades privadas e públicas não ocupadas.

Números constantes no Relatório Preliminar sobre a Situação dos Conflitos Fundiários Rurais no Brasil divulgado em 2010 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) mostram os casos e vítimas por conflitos agrários do Brasil: “Observamos que a situação mais grave é a da Região Norte, com 504 casos e um total de 760 vítimas (representando um percentual de 44,6% dos casos e 50,0% das vítimas)”.

Uma das formas de tentar dirimir os conflitos é por meio da ação das Ouvidorias Agrárias Regionais que funcionam nas Superintendências Regionais do Incra. Por sua vez, estas seguem orientações da Ouvidoria Agrária Nacional. A missão da Ouvidoria Agrária Nacional (OAN) é garantir os direitos humanos e sociais do homem no campo. Por meio da Ouvidoria Agrária Nacional, o Governo Federal contribui, extrajudicialmente, na resolução e prevenção dos conflitos agrários, de forma simples e sem burocracia, afastando qualquer barreira que dificulte o conhecimento das reclamações dos homens do campo. Instituída pelo Decreto Federal 5.033, que trata da

estrutura organizacional do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a Ouvidoria Agrária Nacional foi criada, nos termos do disposto no artigo 5º, com o objetivo de prevenir e mediar os conflitos agrários na zona rural. Suas ações são desempenhadas de forma articulada com órgãos governamentais e não-governamentais, por meio de parcerias firmadas em todo o País e que resultaram na estruturação da rede de órgãos especializados em questões agrárias. A atuação tem por finalidade garantir os direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas em conflitos agrários no campo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação aos conflitos fundiários ficou evidente que a origem dos mesmos tem relação com a incapacidade do Estado em gerir terras urbanas e rurais, precariedade nos cadastros das instituições fundiárias e o avanço de agentes especuladores que visam obter ganhos com as terras. Apesar de existir em algumas organizações fundiárias os respectivos departamentos para lidar com estes problemas, observou-se grande a burocracia do sistema jurídico brasileiro, a tramitação dos processos é executada lentamente nas esferas jurídicas, o que impede que uma decisão judicial de modo rápido. Nesse sentido, uma das partes do processo recorre em várias instâncias, o que eleva os custos processuais e atrasa a resolução dos conflitos estendendo a decisão da causa por longos anos.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACRE (Governo do Estado do Acre). Programa Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Acre. Zoneamento Ecológico Econômico do Acre Fase II: documento Síntese – Escala 1:250.000. Rio Branco: SEMA, 2010. 354p.

ACRE (Governo do Estado do Acre. Desenvolver e Servir, Plano Plurianual 2012-2015. Acre, 2011.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano de Manejo: Reserva Extrativista Chico Mendes. Xapuri-AC, 2006. 91p.

CALIXTO, Valdir de O. [et.al]. Acre: uma história em construção. Rio Branco: Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos e da Cultura e do Desporto. 1984. 223 p.

FAO. Land Tenure and Management Unit. 2007. Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras. Estudios sobre Tenencia de La Tierra no. 9. Rome: Food and Agricultural Organization of the UN.

GUTBERLET, Jutta. Zoneamento da Amazônia: uma visão crítica. Estudos Avançados. vol.16 no.46 .São Paulo Sept./Dec. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142002000300013&script=sci_arttext>.

LUDEWIGS, Thomas; BRONDIZIO, Eduardo S. Paths of Diversification: Land Use, Livelihood Strategies and Social Learning along the Aging of a Land Reform Settlement in Acre, Brazil. In: Amazonica, vol 1, n. 2; pp. 330-367, 2009.

MARGULIS, S. Quem são os agentes dos desmatamentos na Amazônia e por que eles desmatam. Paper Conceitual, Banco Mundial, Brasília, 2000. [Internet: coletado em 28/05/11. <http://www.amazonia.org.br/arquivos/13213.pdf>].

MARGULIS, S. Causas do Desmatamento da Amazônia Brasileira. Banco Mundial. Brasília. Julho de 2003. 100 p.

REYDON, Bastiaan Philip. O desmatamento da floresta amazônica: causas e soluções. Economia Verde: desafios e oportunidades [online]. Jun. 2011a, n. 8, p. 143 – 155. Disponível em: <http://www.conservation.org.br/publicacoes/files/P%E1ginas%20de%20PoliticaAmbienta08reydon.pdf>

REYDON, Bastiaan Philip. A questão agrária brasileira requer solução no século XXI. In: TEIXEIRA, Erly Cardoso, et al (Org.). As Questões Agrária e da Infraestrutura de Transporte para o Agronegócio. Viçosa, Universidade Federal de Viçosa, 2011b. p. 3-48.

SOUZA, Elyson Ferreira de. Os pólos agroflorestais como política de desenvolvimento rural sustentável em Rio Branco no Acre: da proposição à realidade. Viçosa: Departamento de Economia Doméstica/UFV, 2008. 187 p. (Mestrado em Economia Doméstica).

SOUZA, Gisele Elaine de Araújo Batista. Reserva Extrativista Chico Mendes - AC: os desafios de gestão (com)partilhada. Viçosa: DER/UFV, 2010. 218p. (Dissertação de mestrado em Extensão Rural).