

CASO PURAQUEQUARA: EXEMPLO DE USO COMPARTILHADO E CONVIVÊNCIA PACÍFICA EM TERRAS DA UNIÃO.

Flora Regina Camargos Pereira¹

RESUMO: O presente trabalho tem por escopo apresentar um caso de sucesso na governança fundiária em terras da União jurisdicionadas ao Comando do Exército. Para tanto, inicialmente é traçado um rápido panorama sobre a importância das terras vocacionadas aos interesses da defesa nacional. Na sequência, é apresentada a legislação referente às formas de utilização das terras repassadas às Forças Armadas, mais especificamente ao Exército. Em seguida, é apresentado o “caso Puraquequara”. Discorre-se sobre o conflito fundiário existente entre Exército e população ribeirinha no Estado do Amazonas e a forma como o mesmo foi equacionado. Nesse desiderato, são apresentados alguns dados, assim como a forma de resolução do conflito dentro da legalidade. Por fim, chega-se à conclusão de que com uma boa governança fundiária é possível harmonizar-se os interesses da defesa nacional, aos interesses sociais, com o uso compartilhado das terras. Esse tipo de solução atende, sobretudo, uma parcela da população que vive em condições precárias e enquadra-se na categoria de baixa renda. O caso Puraquequara tornou-se paradigma dentro do Exército Brasileiro por demonstrar a possibilidade de se garantir a devida proteção aos interesses da soberania nacional sem descuidar dos problemas sociais pujantes no Brasil, garantindo à classe mais desprivilegiada economicamente condições de vida em sintonia com a dignidade da pessoa humana.

PALAVRAS-CHAVE: Governança fundiária; Defesa nacional; Uso compartilhado da terra.

SUMMARY: This work has the scope to present a case of success in land governance in land of jurisdictional Union to the Brazilian Army Command. Therefore, it is initially drawn a quick overview of the importance of land geared the interests of national defense. Next, the legislation is presented regarding the uses of land transferred to the Brazilian Armed Forces, specifically to the Army. Then, it is displayed "Puraquequara case". It elaborates on the

¹ 1º Tenente do Quadro Complementar de Oficiais do Exército Brasileiro - Especialidade Direito. Assessora Jurídica da Diretoria de Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente do Exército Brasileiro (DPIMA). Mestranda em direito constitucional (Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP), área de concentração Direitos e Garantias Fundamentais – floracamargos@yahoo.com.br.

existing land conflict between Army and local population in the State of Amazonas and how it was solved. In this desideratum, are some data, as well as how to resolve the conflict within the law. Finally, one comes to the conclusion that with a good land governance is possible to harmonize the interests of national defense, social interests, the shared use of land. This type of solution meets, especially, a portion of the population living in precarious conditions and falls within the low-income category. The "Puraquequara case" became paradigm within the Brazilian Army to demonstrate the ability to guarantee adequate protection to the interests of national sovereignty without neglecting the booming social problems in Brazil, ensuring the most underprivileged class economic living conditions in line with the dignity of human person.

KEYWORDS: Land governance; National defense; Shared land use.

INTRODUÇÃO

A valorização da dignidade da pessoa humana ocorrida, dentre outros fatores, em razão das ideias do neoconstitucionalismo, do reconhecimento da força normativa dos princípios e da valorização dos direitos fundamentais, faz com que ela seja buscada cada vez mais. Nesse intento, a função social do direito de propriedade ganha importante destaque tanto na doutrina quanto na jurisprudência como um dos instrumentos que permitem a busca da almejada dignidade.

Apesar de já estar presente no ordenamento jurídico brasileiro há alguns anos, a garantia da função social da propriedade ganhou contornos mais extensos na atual constituição. Essa amplitude faz com que abalizada doutrina defenda sua aplicação não só em relação aos bens privados, mas também em relação aos bens públicos.²

²Apesar da consagração constitucional da necessidade de atendimento da função social da propriedade, há ainda divergência doutrinária sobre sua aplicação ou não às propriedades públicas, isso porque, no dizer de alguns, a propriedade pública, uma vez que pertencente à administração pública, é em sua natureza concebida para atender aos interesses coletivos e com isso não se haveria que falar em função social da propriedade pública. Assim, para esses autores falar em função social da propriedade pública soa, no mínimo, como um pleonasma. Como adepta dessa corrente, cita-se Nilma de Castro Abe (ABE, Nilma de Castro. Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** – RBDC n. 11 – jan./jun. 2008, p. 135-154).

Já outros defendem, com maior razão, que a função social da propriedade foi inserida no texto constitucional de forma aberta, como uma cláusula geral, e assim sendo deve também ser aplicada às propriedades públicas

Nesse contexto, por vezes bens públicos são recrutados a atenderem anseios fundamentados na função social que a propriedade pública também deve buscar. Tais aspirações, geralmente de cunho social, devem ser vistas com a devida cautela, ainda mais quando se tratar especificamente de bens públicos destinados ao atendimento das necessidades de segurança nacional, quais sejam: bens imóveis da União jurisdictionados às Forças Armadas.

Diante desse panorama nasce a necessidade de se harmonizar a garantia fundamental do atendimento a função social da propriedade aplicada à propriedade pública e o devido atendimento das necessidades da segurança nacional, sobretudo no seu viés de defesa nacional, a qual cabe às Forças Armadas, conforme dispositivo também constitucionalmente previsto, art.142 CF/88.

O desiderato de se operacionalizar um direito fundamental, ajustando-o a outro importante aspecto relativo à defesa nacional, que também é parte integrante do texto constitucional, é uma das facetas na qual se vislumbra a incontestante importância da governança fundiária. Aqui, apesar de reconhecer-se a importância dos terrenos repassados às Forças Armadas para fins militares, não seria recomendável que os representantes castrenses simplesmente virassem as costas aos prementes problemas sociais experimentados pelo Brasil quando tais questões afetassem suas áreas.

Na busca de uma harmonização desses interesses, o Exército Brasileiro vivenciou uma solução pacificadora com um exemplo de governança fundiária no qual foi preconizado o uso compartilhado de áreas militares com ocupantes, a princípio, irregulares de baixa renda.

Trata-se do caso Puraquequara. Em primeiro lugar são apresentados alguns aspectos sobre a propriedade imóvel da União destinada ao atendimento de fins militares e a legislação aplicável a esses imóveis no que tange às formas de utilização. A seguir será apresentado o caso Puraquequara em detalhes e por que ele pode é tido como paradigma para resolução de conflitos fundiários em áreas da União jurisdictionadas às Forças Armadas.

dentro de suas possibilidades. Entre os autores que defendem tal ponto de vista, cita-se Maria Sylvia Zanella Di Pietro (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função social da propriedade pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº6 abril/mai/junho, 2006. Disponível na internet em <http://www.direitodoestado.com.br/>. Acesso em 23 dez 2014) e Sílvia Luis Ferreira da Rocha (ROCHA, Sílvia Luís Ferreira. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 131-132). Os autores afirmam que o fato de o poder público afetar seus bens a fins ligados ao interesse coletivo não exclui a aplicação da função social da propriedade a ele. A localização topográfica do princípio da função social no texto constitucional, no art. 5º, XXIII, junto aos direitos fundamentais, reforça a tese de sua amplitude, pois como direito fundamental deve ser aplicado na maior medida possível.

1 ÁREAS MILITARES

Antes de se embrenhar no caso especificamente abordado, se faz necessário delinear, mesmo que de modo *an passant*, os contornos do uso de área militares, bens públicos da União de uso especial jurisdicionados às Forças Armadas.

A Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão gestor do patrimônio imóvel da União e diretamente ligado ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, destina bens imóveis da União às Forças Armadas para atendimento dos interesses militares. Esses imóveis são utilizados pelas Forças para a construção de quartéis, hospitais militares, próprios nacionais residenciais, campos de instrução, entre outras finalidades voltadas ao cumprimento da missão constitucional das Forças Armadas. Esses bens públicos de natureza especial destinados às Forças Armadas servem direta ou indiretamente aos fins previstos na Lei Complementar nº 97/99³, sobretudo para o preparo e emprego dos militares para o cumprimento de suas missões. São bens especificamente vocacionados ao atendimento dos interesses precípuos da Defesa e Segurança Nacionais.⁴

³ A Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

⁴ No que se refere à busca da definição de segurança nacional, deve ser demarcada preliminarmente a noção de segurança. Segundo PESSOA (1971, p.7) a ideia de segurança é dotada de tal amplitude que tem ligação direta com a paz integral (soma da paz física com a paz psicológica) e seu cerne liga-se predominantemente aos fatos e sobre eles exerce influência. Assim, infere-se que a segurança poderia ser tida com a ausência de perigo ou sua minimização. Esse conceito pode ser aplicado tanto ao indivíduo quanto ao Estado. Quanto a este último, ciente da generalização do conceito averiguado, pode-se dizer que haverá segurança quando não há perigo ameaçando os cidadãos que compõem um dado Estado. A Política Nacional de Defesa, aprovada pelo Decreto nº 5484/05, define a segurança como sendo “*a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais.*”

O viés apresentado remete à segurança nacional, que, segundo PESSOA (1971, p. 118-120) pode ser definida como o grau relativo de garantia proporcionado pelo Estado em um dado momento, o qual é alcançado por meio de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares visando à consecução ou manutenção dos interesses nacionais, mesmo diante de pressões e antagonismos reais ou potenciais. A segurança nacional é fruto de uma série de medidas de defesa e de prevenção, em dimensão global, que visam garantir a paz social e política.

Mesmo reconhecendo a ligação indissociável entre segurança nacional e defesa nacional, há que se destacar que não se trata de sinônimos. Nesse ponto, a lição de PESSOA (1971, p. 113) mostra-se esclarecedora: “*É necessário não recair atualmente no equívoco de considerar a Segurança Nacional como o equivalente de uma defesa amplamente conceituada. Para isso, é útil insistir: a defesa e o ataque são, entre outros processos, expressões da Segurança Nacional, meios de que ela se utiliza. De resto, a defesa e o ataque são encargos diretamente ligados às Forças Armadas regulares. Ora, o conceito de Segurança Nacional atualmente inclui a prática dessas hostilidades ofensivas ou defensivas, bem como de todos os elementos que concorram para o fortalecimento do Poder Nacional, em tempos de paz ou não, utilizando para isso meios variadíssimos em qualidade e incalculáveis em quantidade. Assim, a defesa coloca-se, como já se especificou, no seu lugar exato:*

Consoante já tido, considerando a natureza da função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro - de princípio constitucional de direito fundamental que emana efeitos sobre todo o ordenamento - é possível vislumbrar que tal princípio tem em sua gama de atuação também as propriedade públicas e entre essas as militares.

Nesse contexto, devido a várias pressões sociais e políticas, os bens públicos, assim como os jurisdicionados às Forças Armadas têm sido recrutados para atendimento de ocupações de grupos sociais pouco privilegiados, de baixa renda.

Porém, as referidas áreas foram jurisdicionadas às Forças Armadas justamente para promover a defesa nacional, a qual poderia ser afetada diretamente e de modo negativo se atendidos todos os interesses sociais envolvidos. Assim, cresce de importância a busca de soluções conciliatórias, como a que será apresentada a seguir.

2 FORMAS DE UTILIZAÇÃO DOS BENS MILITARES

A despeito de tratar-se de bens públicos de natureza especial⁵, as áreas jurisdicionadas às Forças Armadas, e mais especificamente ao Exército Brasileiro, poderão ser utilizadas em finalidades complementares, desde que de modo consentâneo com os interesses militares.

é uma das formas de expressão da Segurança Nacional e não a Segurança Nacional em si, sob outra denominação embora incorreta."

O já citado Decreto nº 5484/05 define a defesa nacional como: *"o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas."*

Tais conceitos, somados ao comando constitucional do art. 142 da constituição de 1988, denotam a importância da participação das Forças Armadas na manutenção da defesa e segurança nacionais para o fim garantir a soberania nacional. Os imóveis jurisdicionados às Forças Armadas dão o suporte, em conjunto com outros elementos para o cumprimento dessa missão.

⁵ Os bens de uso especial são bens voltados a aparelhar o serviço público, isto é, são aqueles aplicados no desempenho das atividades estatais. Visam à execução de serviços públicos. São imóveis indispensáveis à prestação e funcionamento do serviço administrativo e ao serviço público em geral.

DI PIETRO (2004, p.569) define bens de uso especial como o conjunto de coisas móveis e imóveis, corpóreas ou não que são utilizadas pela Administração Pública para a realização de seus fins e atividades.

São exemplos de bens de uso especial edifícios onde se situem repartições públicas. O critério de identificação desse tipo de bem reside na afetação ao atendimento de um interesse público específico. Enquanto os bens estiverem afetados ao atendimento de algum serviço público incidirá sobre eles o regime jurídico dos bens públicos.

Regimentos internos da Força Terrestre preveem, em consonância com a legislação patrimonial aplicável, utilizações nas modalidades de cessão de uso, arrendamento, locação, permissão de uso e concessão de direito real de uso resolúvel (CDRUR).⁶

Nesse sentido, a Lei nº 9636/98, que dispõe sobre os imóveis da União e que se aplica também aos bens imóveis militares, traz em seu artigo 18⁷ a possibilidade de cessão de áreas da União para determinados fins. O referido artigo 18, em seu parágrafo primeiro, trata da possibilidade de cessão de direito real de uso nos termos ditados pelo artigo 7º do Decreto-Lei nº 271/67⁸ para fins de regularização fundiária. No parágrafo sexto do mesmo artigo 18

⁶ As hipóteses de utilização do patrimônio imóvel jurisdicionado ao Exército Brasileiro são tratadas nas Instruções Gerais 10-03, (IG 10-03) e nas Instruções Regulamentadoras 50-13 (IR 50-13) as quais têm como base a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, alterado pela Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que foi regulamentada pelo Decreto nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001, o Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967 e o Decreto nº 77.095, de 30 de janeiro de 1976.

⁷ Lei nº 9636/98: Art. 18. A critério do Poder Executivo poderão ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer dos regimes previstos no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, imóveis da União a: I - Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde; II - pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional.

§ 1º A cessão de que trata este artigo poderá ser realizada, ainda, sob o regime de concessão de direito real de uso resolúvel, previsto no art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, aplicando-se, inclusive, em terrenos de marinha e acrescidos, dispensando-se o procedimento licitatório para associações e cooperativas que se enquadrem no inciso II do caput deste artigo.

§ 2º O espaço aéreo sobre bens públicos, o espaço físico em águas públicas, as áreas de álveo de lagos, rios e quaisquer correntes d'água, de vazantes, da plataforma continental e de outros bens de domínio da União, insusceptíveis de transferência de direitos reais a terceiros, poderão ser objeto de cessão de uso, nos termos deste artigo, observadas as prescrições legais vigentes.

§ 3º A cessão será autorizada em ato do Presidente da República e se formalizará mediante termo ou contrato, do qual constarão expressamente as condições estabelecidas, entre as quais a finalidade da sua realização e o prazo para seu cumprimento, e tornar-se-á nula, independentemente de ato especial, se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada aplicação diversa da prevista no ato autorizativo e consequente termo ou contrato.

§ 4º A competência para autorizar a cessão de que trata este artigo poderá ser delegada ao Ministro de Estado da Fazenda, permitida a subdelegação.

§ 5º A cessão, quando destinada à execução de empreendimento de fim lucrativo, será onerosa e, sempre que houver condições de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei.

§ 6º Fica dispensada de licitação a cessão prevista no caput deste artigo relativa a: I - bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; II - bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública e cuja ocupação se tenha consolidado até 27 de abril de 2006.

§ 7º Além das hipóteses previstas nos incisos I e II do caput e no § 2º deste artigo, o espaço aéreo sobre bens públicos, o espaço físico em águas públicas, as áreas de álveo de lagos, rios e quaisquer correntes d'água, de vazantes e de outros bens do domínio da União, contíguos a imóveis da União afetados ao regime de aforamento ou ocupação, poderão ser objeto de cessão de uso.

⁸ Decreto Lei nº 271/67: Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

consta a dispensa da licitação para cessões no âmbito de programas de regularização fundiária.

Com base nessa possibilidade de utilização dos imóveis da União para atendimento de interesse social, e considerando os ditames do Decreto-Lei nº 271/67, nasceu a ideia de se legalizar o uso de área da União jurisdicionada ao Comando do Exército por particulares de baixa renda em consonância com os interesses militares.

Ainda segundo o Decreto-Lei nº271/67 (artigo 7º, parágrafo 5º) a realização de CDRUR em áreas administradas pelo Comando do Exército Brasileiro depende de sua anuência prévia.

Com o CDRUR, o domínio da área permanece com a União/Exército Brasileiro e a função social da propriedade pública pode ser plenamente alcançada, sem prejudicar os interesses castrenses. Essa divisão dos direitos inerentes à terra pública preserva o interesse do Exército Brasileiro na área e se mostra um modo eficiente de governança fundiária em relação aos imóveis militares.

Dentro desse espírito, surge o caso Puraquequara, o qual demonstrou que com muita negociação entre entes governamentais, comunidades envolvidas e sociedade civil interessada é possível promover-se um uso harmônico e pacífico da propriedade pública. A forma de resolução de conflito fundiário encontrada garante a cidadania a ocupantes irregulares de baixa renda e a efetivação da dignidade humana que lhes é inerente e assegurada pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Abordados esses pontos, adentrar-se-á no caso de sucesso em que tais parâmetros puderam ser adotados equacionando um problema que se desenrolava desde antes da década de 1960.

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato intervivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.

§ 5º Para efeito de aplicação do disposto no caput deste artigo, deverá ser observada a anuência prévia: I - do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, quando se tratar de imóveis que estejam sob sua administração; e II - do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência de República, observados os termos do inciso III do § 1º do art. 91 da Constituição Federal.

3 O CASO PURAQUEQUARA

O Comando Militar da Amazônia conviveu, nem sempre de modo pacífico, com algumas ocupações na área onde se encontra o Campo de Instrução do Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS). A área é conhecida como Puraquequara e localiza-se entre o rio Puraquequara, rio Preto da Eva, rodovia AM-010 e rio Amazonas.

O imóvel, situado na cidade de Manaus, foi repassado ao Exército em 1968 por meio do Decreto nº 63556, de 06 de novembro de 1968, o qual autorizou o então Serviço de Patrimônio da União (hoje SPU) a aceitar a doação do governo do Estado do Amazonas. No imóvel foi alocado o Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS)⁹.

Desde a doação já existiam ocupantes irregulares na área. Em 1979 foi editada a Lei estadual nº 925, de 19 de junho de 1979, por meio da qual o governo do Estado do Amazonas se comprometeu a indenizar os ocupantes irregulares. Contudo, tais ocupantes nunca foram retirados do local, tampouco há notícia de algum pagamento de indenização.

A área é usada para treinamentos militares e adestramento da tropa, sobretudo para o curso de Guerra na Selva, principal curso desenvolvido na área destinada ao CIGS.¹⁰

Diante disso, não haveria como o Exército abrir mão do domínio da área em prol dos ocupantes irregulares, mesmo reconhecendo a importância de resolver o problema.

Dentro da área do CIGS, hoje jurisdicionada ao Comando do Exército, existem cerca de 400 famílias divididas em cinco comunidades: São Francisco do Mainã, Lago do Jatuarana, União e Progresso, Santa Luzia do Tiririca e São Pedro da Costa do Tabocal. Esses ocupantes na sua maioria são agricultores familiares e pescadores, enquadrados no conceito de baixa renda.¹¹

Tendo herdado esse problema, a administração militar iniciou em meados de 2009 um trabalho conjunto com a SPU, Advocacia Geral da União no Estado do Amazonas (AGU/AM), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e outros entes no intuito de equacionar a questão das ocupações irregulares. Os trabalhos envolveram

⁹O CIGS foi criado em 1964 com a finalidade de ministrar cursos de operações militares na selva. O primeiro curso de Guerra na Selva foi ministrado em 1966. A partir daí, em seus 51 anos, o CIGS formou mais de 5900 combatentes de selva, sendo 482 oriundos de nações amigas. O centro é referência mundial em operações militares e técnicas de sobrevivência na selva. Lá são formados militares empregados no combate aos crimes transfronteiriços, sobretudo na região amazônica.

¹⁰ Maiores detalhes sobre o curso de Guerra na Selva podem ser acessados por meio do sítio: www.cigs.ensino.eb.br

¹¹ Aqui entendidas como baixa renda as famílias com renda mensal até dois salários-mínimos.

cadastramento das famílias, levantamentos topográficos, negociações com os ocupantes e associações de representantes, além de estudos jurídicos que levassem à legalização das ocupações sem prejudicar os interesses militares na área.

Dos trabalhos supracitados, nasceu a possibilidade de assinar contratos de concessão de direito real de uso resolúvel (CDRUR), nos termos do Decreto Lei nº 271/67. A hipótese foi analisada e aprovada pela AGU e, a partir de então foram empreendidos pelo Exército Brasileiro vários contatos com as comunidades para apresentar a ideia e desenvolver as negociações.

Dentre as atuações diretamente realizadas pelo Exército Brasileiro para a consecução das concessões destacaram-se: levantamento cadastral (georeferenciamento e análise social) para celebração de CDRUR com as famílias que assim o desejassem; implementação do programa luz para todos nas comunidades que iniciaram o processo de regularização; formação de grupo de trabalho, composto por integrantes do Exército Brasileiro, da AGU, do Ministério Público Federal, da Superintendência do Patrimônio da União (órgão regional da SPU) e representantes das comunidades.

As ações empreendidas pelo Exército Brasileiro em conjunto com as demais instituições públicas e privadas já citadas resultaram na assinatura de oitenta e dois contratos de CDRUR individuais e quatro coletivos. As assinaturas ocorreram no decorrer do ano de 2013, e perfizeram um total aproximado de cento e quarenta e três famílias beneficiadas.

Indispensável frisar que não houve qualquer discriminação de gênero, posto que o direito real de uso foi concedido tanto a homens quanto a mulheres. Cerca de trinta e um por cento dos contratos individuais de CDRUR foram assinados por mulheres.

Os contratos foram celebrados por prazo indeterminável e de forma resolúvel, isto é, poderão ser rescindidos em caso de descumprimento das cláusulas contratuais.

As CDRUR foram assinadas pelo representante local da SPU e os moradores (CDRUR individual) ou as associações representativas das comunidades (CDRUR coletivo), com a interveniência do Exército Brasileiro por meio do Comandante do Comando Militar da Amazônia.

Nos contratos, tanto individuais quanto coletivos, constou a finalidade social da regularização fundiária e o seu objetivo final nos seguintes termos:

o presente CDRU/COLETIVO tem por finalidade viabilizar a regularização fundiária de interesse social das 41 famílias de baixa renda que integram a comunidade ribeirinha de São Francisco do Mainã, para a garantia do direito à terra, à moradia e ao trabalho, assim como a promoção

do uso sustentável dos recursos naturais, das atividades produtivas agroextrativistas e seus meios de subsistência e cultura.¹²

o presente CDRUR tem como finalidade viabilizar a regularização fundiária de interesse social da família de baixa renda que integra a comunidade tradicional ribeirinha da área adjacente à comunidade Puraquequara, para a garantia do direito à terra, à moradia e ao trabalho, assim como a promoção do uso sustentável dos recursos naturais, das atividades produtivas agroextrativistas e seus meios de subsistência e cultura.¹³

Interessante ressaltar que constaram nos contratos cláusulas que impedem a transferência das áreas concedidas a terceiros, de forma onerosa ou não. A finalidade dessa cláusula foi garantir a sobrevivência da comunidade tradicional, o que perderia a razão de ser caso fosse permitida a transmissão *inter vivos*. Pelo mesmo motivo, vedou-se a transmissão testamentária. Essas vedações visaram não só a garantir a continuidade da comunidade tradicional, mas também a evitar algum tipo de especulação imobiliária sobre as áreas que pudesse prejudicar os ocupantes e talvez até a proteção ambiental.

Todavia, o direito real de uso sobre os imóveis da União pode, conforme contrato, ser transmitido *causa mortis* a fim de que os descendentes e futuras gerações possam manter seu modo de vida tradicional com a efetiva garantia do direito à moradia.

Ainda sobre o teor dos contratos de CDRUR, nota-se que neles constam regras de convivência, fruto de reuniões entre os entes envolvidos e as comunidades, que garantem a coexistência serena entre os militares e as comunidades.

Apesar de ainda restarem ocupantes irregulares, o Exército Brasileiro continua o trabalho de regularização. Atualmente, alguns integrantes da comunidade Jatuarana que ainda não haviam aquiescido com a proposta de CDRUR, percebendo o sucesso e tranquilidade adquirida pelos moradores que aderiram ao contrato, procuraram representantes da Força Terrestre para assinarem instrumento jurídico de igual teor aos anteriormente firmados, o que comprova a eficiência da solução encontrada. As propostas estão em andamento com parecer favorável do Exército Brasileiro para a celebração da CDRUR.

4 GOVERNANÇA RESPONSÁVEL

¹² Exemplo de contrato de CDRUR celebrada em 04 de agosto de 2013 de modo coletivo com a Associação Comunitária Mainã.

¹³ Exemplo de CDRUR assinada pelo Sr. Manuel Pereira da Silva em 08 de dezembro de 2013, pertencente à Comunidade Jatuarana.

O entendimento que resultou na assinatura dos contratos de CDRUR encontra-se alinhado com as diretrizes internacionais (esposadas pelo Brasil) sobre o assunto da governança de terras. O caso concreto ora em análise propiciara o atendimento de vários objetivos propostos pelas diretrizes voluntárias sobre governança responsável de terras da FAO¹⁴ (*Food and Agriculture Organization* - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), já que defendeu a um só tempo a preservação do meio ambiente e os direitos da comunidade ribeirinha sem, contudo, desnaturar a vocação principal da área para atendimento dos interesses militares.

A título de ilustração, a fim de comprovar a adequação da conduta da Força Terrestre com as diretrizes voluntárias sobre a governança responsável de terras da FAO, cita-se o atendimento dos princípios de “prevenir disputas relacionadas com a posse”, “dignidade da pessoa humana”, “enfoque holístico e sustentável”, entre outros.

A regularização dos ocupantes tradicionais da área além de permitir a legalização para os envolvidos ainda previne uma série de problemas. O imóvel se encontra em plena floresta amazônica e por isso é muito propício a crimes ambientais. A área desperta interesses múltiplos por ser extremamente bem preservada pelo CIGS e pela proximidade com a cidade de Manaus. O entendimento entre o Exército Brasileiro e os ocupantes tradicionais propicia melhor controle da área não só pelas patrulhas patrimoniais realizadas pelos militares, que evitam novas invasões e um sem número de ilícitos, sobretudo ambientais, mas também em razão do controle conjunto feito com a ajuda dos moradores legalizados.

Os benefícios da solução consensual ora apresentada ultrapassa o seu âmbito para se tornar paradigma de atuação em outros casos de áreas militares invadidas que comportem utilização compartilhada. Ressalta-se, entretanto que para a utilização do CDRUR em outros casos é necessária a prática da governança responsável das áreas militares, conforme ocorreu no caso Puraquequara. Somente dessa forma não haverá prejuízos para os interesses da defesa nacional nem para os interesses sociais sobrepostos.

CONCLUSÃO

¹⁴ As diretrizes voluntárias para governança responsável da terra e dos recursos pesqueiros e florestais no contexto da segurança alimentar nacional (DVGTT) foram aprovadas pela 38ª sessão extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA), em maio de 2012.

Com o estudo proposto conclui-se que o direito fundamental da função social, inerente à propriedade, é aplicável à propriedade pública. Contudo, na aplicação da função social deverá ser considerada a destinação dos bens imóveis que se dedicam à consecução das finalidades precípua da segurança/defesa nacional, mormente quando as áreas são jurisdicionadas às Forças Armadas. A destinação de imóveis aos interesses castrenses cria um limite à aplicação da função social da propriedade pública em prol do atendimento do ditame também constitucionalmente previsto que garante a defesa nacional. Porém, as Forças Armadas, do mesmo modo que a administração pública em geral, não podem se furtar da realidade social do país onde se inserem e, por isso, devem ser buscadas soluções conciliatórias para os casos de invasões em áreas militares.

O caso Puraquequara conseguiu harmonizar os interesses da população ribeirinha de baixa renda com as necessidades do Exército. Isso foi possível com a efetivação das CDRUR, que foram assinadas tanto individualmente, como de modo coletivo com algumas comunidades. A solução aqui apresentada além de constituir um exemplo de governança fundiária responsável, também fomenta a convivência pacífica entre militares e civis, além de promover a defesa conjunta do meio ambiente na área em questão.

A regularização fundiária na área do Puraquequara produziu benefícios para todos os envolvidos, mas destacadamente para os ocupantes legalizados, os quais pertencem a uma classe social vulnerável e, em vários aspectos, marginalizada. O mérito da regularização é inegável, uma vez que promoveu não somente a já citada convivência harmônica entre civis e militares, mas também por gerar uma estabilidade social, com a garantia da habitação, o que certamente propiciará maior desenvolvimento social e econômico sustentável das famílias que lá vivem.

Assim, o caso Puraquequara deve ser tido como modelo para o tratamento de outras ocorrências semelhantes não só em áreas das Forças Armadas, mas da administração pública em geral, pois nele é possível perceber-se a promoção bastante ampla de dois importantes valores constitucionais: a função social da propriedade e a defesa nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABE, Nilma de Castro. Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** – RBDC n. 11 – jan./jun. 2008, p. 135-154.

AGUIAR, Carlos; BORBA, Teresa. Regularização Fundiária e procedimentos administrativos. *In: ROLNIK, Raquel et alii. Regularização fundiária plena: referências conceituais.* Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 200.

AUGUSTINI, Camila; GUERESI, Simone; RESCHKE, Alexandra. Um novo parâmetro para a gestão dos bens da União: Função Socioambiental da Propriedade. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, v. 1, Porto Alegre, p. 35-43, ago/set.2005.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. *In: Juvelino Strozake (coord.), A Questão Agrária e a Justiça.* São Paulo: RT, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função social da propriedade pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº6 abril/mai/junho, 2006. Disponível na internet em <http://www.direitodoestado.com.br/>. Acesso em 23 dez 2014.

_____. **Direito administrativo.** 17ª ed. Atlas: São Paulo, 2004.

FERNANDEZ, Vitor Bukvar. **Passado não resolvido: a histórica falta de regulamentação na ocupação de terras no Brasil e após 1964.** Dissertação de mestrado. Universidade Estadual de Campinas. 2014.

FORTINI, Cristiana. A função social dos bens públicos e o mito da imprescritibilidade. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 5, n. 12, p. 117, abr./jun 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro.** 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

PESSOA, Mário. **O direito da segurança nacional**. Biblioteca do Exército e Revista dos Tribunais/ editores. São Paulo, 1971.

REYDON, Bastiaan Philip. A questão agrária brasileira requer solução no século XXI. *In*: Erly Cardoso Teixeira, Leonardo Bornachi de Mattos e Carlos Antônio Moreira Leite. (Org.). **As questões agrária e da infraestrutura de transporte para o agronegócio**. 1ed. Viçosa: UFV, 2011, v. 1, p. 03-48

ROCHA, Silvio Luis Ferreira. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 131-132.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. **Constituição da República do Brasil**: de 8 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 15 nov. 2014.

BRASIL. **Lei Complementar n. 97**: de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm. Acesso em 15 de jun. de 2016.

BRASIL. **Lei n. 9636**: de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis n^{os} 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9636.htm>. Acesso em 15 de jun. de 2016.

BRASIL. **Lei n. 8666**: de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 15 de jun. de 2016.

BRASIL. **Decreto Lei n. 9760**: de 05 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760.htm>. Acesso em 15 de jun. de 2016.

BRASIL. **Decreto Lei n. 271**: de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em 15 de jun. de 2016.

PORTARIA n. 513, de 11 de julho de 2005. Aprova as Instruções Gerais para a Utilização do Patrimônio Imobiliário Jurisdicionado ao Comando do Exército (IG 10-03) e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.sgex.eb.mil.br/be_ostensivo/BE2005/be2005pdf/be28-05.pdf>.

Acesso em 15 jun. 2016

PORTARIA n. 011-DEC, de 4 de outubro de 2005. Aprova as Instruções Reguladoras de Utilização do Patrimônio Imobiliário da União Jurisdicionado ao Comando do Exército (IR 50-13) Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/be_ostensivo/BE2005/be2005pdf/be43-05.pdf>. Acesso em 15 jun. 2016.