

Coleção Direito Agrário Contemporâneo PPQDA/ UFG

DESAFIOS JURÍDICOS PARA UMA GOVERNANÇA TERRITORIAL JUSTA E RESPONSÁVEL

MARIA CRISTINA V. B. TARREGA • ANDRÉA GONÇALVES SILVA • RESIGNO BARROS LIMA NETO (org.)

2ª Edição

Prefácio de
GIROLAMO DOMENICO TRECANNI



Cegraf UFG



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

Reitora

UFG *Angelita Pereira de Lima*

Vice-Reitor

Jesiel Freitas Carvalho

Diretora do Cegraf UFG

Maria Lucia Kons

Pró-Reitor de Pós-Graduação

Felipe Terra Martins

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário

Rabah Belaidi

CONSELHO EDITORIAL PPGDA-UFG

Adriana Vidotte

Universidade Federal de Goiás

Alysson Maia Fontenelle

Universidade Federal de Goiás

André Felipe Soares de Arruda

Universidade Federal de Goiás

Carlos Frederico Marés de

Souza Filho

*Pontifícia Universidade Católica
do Paraná*

Elisa Cruz Rueda

*Universidad Autónoma de
Chiapas – México*

Eriberto Francisco

Beviláqua Marin

Universidade Federal de Goiás

Girolamo Domenico Trecanni

Universidade Federal do Pará

José Heder Benatti

Universidade Federal do Pará

Joaquim Shiarishi Neto

*Universidade Federal
do Maranhão*

Katya Regina Isaguirre-Torres

Universidade Federal do Paraná.

Liana Amin Lima da Silva

Universidade Federal de Dourados

Maria Cristina Vidotte

Blanco Tárrega

Universidade Federal de Goiás

Rabah Belaidi

Universidade Federal de Goiás

PPGDA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DIREITO AGRÁRIO

FD

FACULDADE DE
DIREITO



Coletânea Direito Agrário Contemporâneo PPGSA/UFG

DESAFIOS JURÍDICOS PARA UMA GOVERNANÇA TERRITORIAL JUSTA E RESPONSÁVEL

MARIA CRISTINA V. B. TARREGA • ANDRÉA GONÇALVES SILVA • RESIGNO BARROS LIMA NETO (org.)

2ª Edição

**Prefácio de
GIROLAMO DOMENICO TRECANNI**

2025

Cegraf UFG

©2025 Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega; Andréa Gonçalves
Silva; Resigno Barros Lima Neto
©2025 Cegraf UFG

Capa, projeto gráfico e diagramação

Bruno Oubam

Primeira edição impressa pelo Cegraf UFG, com o ISBN 978-85-495-
1103-4, impressa, em 2025

DOI: <https://doi.org/10.63756/CegrafUFG.DES.ebook.978-85-495-1163-8/2025>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Desafios jurídicos para uma governança territorial
justa e responsável [livro eletrônico] /
Andréa Gonçalves Silva, Maria Cristina Vidotte
Blanco Tarrega, Resigno Barros Lima Neto (org.) ;
prefácio de Girolamo Domenico Trecanni. -- 2. ed.
-- Goiânia, GO : Cegraf UFG, 2025. -- (Coleção
direito agrário contemporâneo PPGDA/ UFG)
PDF

Vários autores.
Bibliografia.
ISBN 978-85-495-1163-8

1. Direito agrário 2. Regularização fundiária
urbana 3. Territorialidade I. Silva, Andréa
Gonçalves. II. Tarrega, Maria Cristina Vidotte
Blanco. III. Lima Neto, Resigno Barros.
IV. Trecanni, Girolamo Domenico. V. Série.

25-282204

CDU-347.243:342 (81)

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito agrário constitucional : Brasil
347.243:342 (81)

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

AUTORES(AS)

<i>Aianny Naiara Gomes Monteiro</i>	<i>Girolamo Domenico Treccani</i>
<i>Alysson Maia Fontenele</i>	<i>Isabella Christina da Mota Bolfarini</i>
<i>Andréa Gonçalves Silva</i>	<i>José do Carmo Alves Siqueira</i>
<i>Antônio Carlos Apolinário de Souza</i>	<i>José Heder Benatti</i>
<i>Cardoso</i>	<i>Juliete Prado de Faria</i>
<i>Arleandro Silva dos Santos</i>	<i>Luciéte Duarte Araújo</i>
<i>Camila Barreto Machado</i>	<i>Madaliza dos Santos Nascente</i>
<i>Carolina Oliveira Mesquita</i>	<i>Marcelo Budal Cabral</i>
<i>Cezar Augusto Mendes Júnior</i>	<i>Márcio Nunes Gomes</i>
<i>Dauana Santos Ferreira</i>	<i>Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega</i>
<i>Eloisa Aparecida da Silva Ávila</i>	<i>Mônica Moraes Borges</i>
<i>Emiliano Lôbo De Godoi</i>	<i>Pricila Aroucha Pinheiro</i>
<i>Evander Dayan de Mattos Alencar</i>	<i>Renatto Pereira Mota</i>
<i>Francisco Octávio Bittencourt de Sousa</i>	<i>Tatiane Rodrigues de Vasconcelos</i>
<i>Gabriel de Queiroz Colares</i>	<i>Tatiane Rodrigues Vasconcelos</i>
<i>Gabriel Silva Araújo</i>	<i>Wânia Grangeiro Cardoso</i>

SUMÁRIO

PREFÁCIO	9
-----------------------	----------

Girolamo Domenico Treccani

A DESTINAÇÃO DA TERRA NO REGIME SESMARIAL NO BRASIL E O SURGIMENTO DAS TERRAS DEVOLUTAS E DOS LATIFÚNDIOS: Diálogo Sobre a Função Social da Propriedade Rural no Contexto da Reforma Agrária.....	27
--	-----------

Camila Barreto Machado

José do Carmo Alves de Siqueira

A DEMARCAÇÃO DE TERRA INDÍGENA: Regulamentação que Traz Segurança?	55
---	-----------

Gabriel de Queiroz Colares

A EFETIVIDADE DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS COLETIVAS NO ÂMBITO DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO E DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ E A SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS COMO FERRAMENTA PROPOSTA PELO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL 2015.....	80
---	-----------

Wânia Grangeiro Cardoso

Girolamo Domenico Treccani

A GRILAGEM E OS PROCESSOS DE FRONTEIRA NO SÍTIO HISTÓRICO E PATRIMÔNIO CULTURAL KALUNGA.....	119
---	------------

Andréa Gonçalves Silva

Francisco Octávio Bittencourt de Sousa

Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega

Alysson Maia Fontenele

**A (IN)EFETIVIDADE DO CADASTRO AMBIENTAL
RURAL (CAR) E AS SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA
OS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS NO BRASIL 159**

Cezar Augusto Mendes Júnior

Girolamo Domenico Treccani

Juliete Prado de Faria

A ORIGEM DO LATIFÚNDIO..... 183

Carolina Oliveira Mesquita

Emiliano Lôbo De Godoi

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL E O
ACESSO À PROPRIEDADE DE GÊNERO: Instrumento
de Inclusão Social da Mulher Camponesa 197**

Renatto Pereira Mota

José do Carmo Alves Siqueira

**A VIOLAÇÃO DO DIREITO À PROPRIEDADE
NAS AMÉRICAS EM FACE DA CORTE
INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS 216**

Arleandro Silva dos Santos

Gabriel Silva Araújo

Eloisa Aparecida da Silva Ávila

Isabella Christina da Mota Bolfarini

**BLOCKCHAIN E GOVERNANÇA DA TERRA, UM
NOVO PARADIGMA NO REGISTRO DE TERRAS DA
AMAZÔNIA 237**

Márcio Nunes Gomes

José Heder Benatti

**GOVERNANÇA RESPONSÁVEL DE TERRAS E
RECONHECIMENTO DE DIREITOS TERRITORIAIS
INDÍGENAS NA AMAZÔNIA: Uma análise na
perspectiva do direito socioambiental 265**

Evander Dayan de Mattos Alencar

Girolamo Domenico Treccani

José Heder Benatti

**O DESAFIO DO RECONHECIMENTO DOS
DIREITOS TERRITORIAIS DAS COMUNIDADES
TRADICIONAIS DO MARAJÓ 286**

Girolamo Domenico Treccani

Aianny Naiara Gomes Monteiro

Tatiane Rodrigues Vasconcelos

**REFORMA AGRÁRIA E O PROBLEMA DA JUSTA
INDENIZAÇÃO PELO VALOR DE MERCADO 325**

Alysson Maia Fontenele

Marcelo Budal Cabral

**REGISTRO DE IMÓVEIS E PROTEÇÃO
AMBIENTAL: Os limites do Cadastro Ambiental
Rural – CAR e a importância da concentração de
informações na matrícula 363**

Antonio Carlos Apolinário De Souza Cardoso

Dauana Santos Ferreira

Girolamo Domenico Treccani

**TERRITÓRIO QUILOMBOLA E O DIREITO A
REGULARIZAÇÃO: Uma Análise Sobre o Processo de
Titulação no Estado do Maranhão 387**

Girolamo Domenico Treccani

Luciéte Duarte Araújo

Madaliza dos Santos Nascente

Mônica Moraes Borges

Pricila Aroucha Pinheiro

**USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL DE IMÓVEIS
SEM MATRÍCULA NA AMAZÔNIA PARAENSE: A
Importância da Conferência da Cadeia Dominial e
Regularidade Cadastral pelo Registro Imobiliário.... 409**

Antônio Carlos Apolinário de Souza Cardoso

Girolamo Domenico Treccani

Dauana Santos Ferreira

Tatiane Rodrigues de Vasconcelos

PREFÁCIO

Girolamo Domenico Treccani¹

O III Congresso Internacional de Direito Agrário, I Congresso Binacional de Derecho Agrario e II Encuentro Internacional pela Paz foi promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás (PPGDA) e pela Corporación Universitaria Minuto de Dios (Uniminuto) Rectoria Antioquia-Choco, entre 13 a 16 de Setembro (etapa brasileira) e de 19 a 21 de setembro de 2022 (etapa colombiana) ganhou, mais uma vez, na sua terceira edição, uma formatação internacional que mostra a importância e necessidade de ampliar os horizontes dos jusagraristas nacionais.

Os quinze textos apresentados neste livro, que tem por título “*DIREITO AGRÁRIO CONTEMPORÂNEO – Desafios jurídicos para uma Governança territorial justa e responsável*”, mostram a riqueza e diversidade dos temas abordados atualmente pelo Direito Agrário, pois abrangem diferentes temáticas complementares entre si e que são relevantes e atuais num momento no qual os debates sobre a defe-

1 Advogado. Pós-Doutorado na “Università degli Studi di Trento” (Itália) e na Universidade Federal de Goiás. Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal do Pará. Professor da Graduação e dos Programas de Pós-Graduação em Direito (PPGD-UFG) e em Direito e Desenvolvimento na Amazônia da Universidade Federal do Pará (PPDDA-UFG). Membro da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA/UFG). Professor do Programa de Pós-graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás – PPGDA-UFG-mail: girolamo@ufpa.br.

sa dos direitos humanos, a estrutura fundiária, o combate à violência e à grilagem e o reconhecimento dos direitos territoriais das populações tradicionais estão na agenda da sociedade e do Poder Público. É reconstruída a história do processo de ocupação territorial e como isso se reflete ainda hoje. Os temas são: a destinação de terras no regime sesmarial; origem do latifúndio a demarcação das terras indígenas; efetividade das ações possessórias coletivas; grilagem e reconhecimento de territórios tradicionais (3); Cadastro Ambiental Rural e quilombos; acesso à terra e gênero; violação dos direitos humanos e acesso à terra na América Latina; governança de terra; governança de terra e povos indígenas; Reforma Agrária; Registro Público e Proteção Ambiental e Usucapião Extrajudicial.

O primeiro texto foi apresentado por Camila Barreto Machado (Mestranda em Direito Agrário na Universidade Federal de Goiás – PPGDA-UFG) e José do Carmo Alves de Siqueira (professor PPGDA-UFG) e tem como título: **“A DESTINAÇÃO DA TERRA NO REGIME SESMARIAL NO BRASIL E O SURGIMENTO DAS TERRAS DEVOLUTAS E DOS LATIFÚNDIOS”**: diálogo sobre a função social da propriedade rural no contexto da reforma agrária. Inicialmente se analisa a adoção do regime sesmarial no Brasil, sistema que tinha uma dúplici finalidade: ocupar o território e implantar o regime de plantation para abastecer o mercado europeu. Por isso que é apresentado o “sistema sesmarial no Brasil”, sua origem, as normas portuguesas adotadas ao longo do tempo e seus objetivos. Esta política de ocupação territorial deu origem ao: “surgimento dos latifúndios: responsabilidade do sistema sesmarial”, pois a adoção da monocultura exportadora favoreceu a criação de latifúndios escravocratas. Com o fim do

regime sesmarial surgiram as terras devolutas, cuja conceituação jurídica se deu com a Lei de Terras (601/1850). Em seguida os autores promovem o: “diálogo entre a função social da terra e a reforma agrária: terra de alimento ou terra de produção de riqueza?” onde se debate a função social da terra e o papel da reforma agrária consagrados na Constituição Federal de 1988.

O segundo texto tem como título **“A DEMARCAÇÃO DE TERRA INDÍGENA:** regulamentação que traz segurança?” e foi apresentado por Gabriel de Queiroz Colares (Mestrando do PPGDA-UFG) que começa lembrando como o direito originário dos índios sobre a terra inicia ainda no XVII, mantendo-se constante em diferentes normas coloniais, imperiais e republicanas. Num primeiro momento se chega a formular a seguinte pergunta: “terra indígena: um conceito em discussão?” onde se analisa o artigo 231 da CF de 1988 e os procedimentos de demarcação descrevendo suas diferentes fases. Definido o direito e como pode ser concretizado o autor verifica que existem: “os conflitos, as terras indígenas e a demarcação”, analisando a realidade à luz da jurisprudência e de pareceres do Ministério Público Federal e comprovando-se a demora nas demarcações. O autor conclui que: “A demarcação das terras indígenas é importante ferramenta para o ordenamento territorial amazônico, sobretudo para conservação e preservação da natureza, bem como da integridade física, social e cultural das populações indígenas [...] Os conflitos existentes são latentes e crescentes, e, com a gestão do Executivo Nacional tida entre 2019-2022, retardou-se a luta de tais povos e se culminou à existência de mais conflitos. Com isso, verifica-se que a demarcação é, sim, apesar dos problemas existentes, um caminho viável para

mitigar conflitos, mas a falta de cumprimento de prazos dificulta a resolução”.

O terceiro texto tem como título “A EFETIVIDADE DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS COLETIVAS NO ÂMBITO DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO E DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ E A SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS COMO FERRAMENTA PROPOSTA PELO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL 2015”

e foi apresentado por Wânia Grangeiro Cardoso (Mestre em Direitos Humanos e Meio Ambiente pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará – PPGD-UFPA) e Girolamo Domenico Treccani (Professor do PPGD-UFPA e PPGDA-UFG). Foram analisadas ações de Reintegração de Posse, Manutenção de Posse e Interditos Proibitórios em tramitação no âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) e no Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA). Se mostra como a demora processual coloca: “em cheque a efetividade do modelo proposto pelo Código de Processo Civil pátrio quanto às ações possessórias e resolução de conflitos coletivos” sendo necessário verificar a possibilidade de serem adotados métodos de mediação que levem a autocomposição dos conflitos entre as partes. Num primeiro momento se verifica a: “previsão legal das ações possessórias” contantes nos artigos 554 a 559 do Código de Processo Civil onde se faz a diferença entre posse e detenção e se verificam os “Requisitos à Manutenção e Reintegração de Posse” onde se verifica a eventual “existência de título válido e Função Social da Propriedade”. Em seguida é analisada a: “Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 proposta junto ao Supremo Tribunal Federal” e seu impacto

nas ações possessórias, de maneira especial nos conflitos e ações possessórias no TRF1 e TJPA. Esta verificação parte da análise dos “Dados do Caderno de Conflitos no Campo – Brasil (2021)” e “do Conselho Nacional de Justiça”. Esta investigação leva os autores a indagar sobre a; “efetividade das ações possessórias coletivas” de maneira especial no: “Caso do Município de Poxoréu x FUNAI”. Finalmente se verifica a possibilidade de se adotar: “a solução consensual de conflitos no Código de Processo Civil 2015”, mostrando como isso poderia se dar na Audiência de justificação prévia e na Audiência de mediação. Qualquer solução dos conflitos exige a efetiva “participação dos órgãos responsáveis pela política agrária”, Isso poderá levar ao “fortalecimento de iniciativas voltadas à solução consensual de conflitos”.

O texto conclui: “Acredita-se que a instalação das Comissões de Conflitos Fundiários prevista pela decisão do Ministro Luís Roberto Barroso na ADPF 828 poderá criar espaços de diálogo e solução consensual dos conflitos”. Decorridos vários meses desde a remessa deste texto, se concretizou esta esperança?

No quarto texto, Andréa Gonçalves Silva (Doutoranda PPGDA-UFG); Francisco Octávio Bittencourt de Sousa (Graduado em Antropologia pela UnB); Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega (Professora PPGDA-UFG) e Alysson Maia Fontenele (Professor PPGDA-UFG) apresentaram o texto: **“A GRILAGEM E OS PROCESSOS DE FRONTEIRA NO SÍTIO HISTÓRICO E PATRIMÔNIO CULTURAL KALUNGA”** no qual se analisa o papel dos grupos étnicos na luta pela terra, com especial referência ao caso da Fazenda Bonito situada dentro do perímetro

delimitado e demarcado do Sítio Histórico e Patrimônio Cultural Kalunga (SHPCK), cuja área teria “evoluído” de 5.433 alqueires, para mais de 100 mil, num evidente caso de grilagem fundiária, ambiental e cultural. No tópico: “Dimensões territoriais e regularização fundiária do sítio histórico e patrimônio cultural Kalunga – SHPCK” se destaca como o povo Kalunga conseguiu manter, ao longo dos séculos, seu modo de vida particular, à margem do sistema capitalista. Depois de anos de negociação com o Poder Público só 14% do território está titulado em favor dos quilombolas, os demais estão ainda sem titulação apesar do Estado de Goiás, por meio de várias ações discriminatórias se tenha imitado na posse de muitos imóveis. Em seguida é apresentado: “O imóvel Bonito e o milagre da multiplicação de terras” onde o INCRA verificou a inconsistência dos títulos apresentado pela fazenda e “Os métodos de grilagem identificados no imóvel Bonito, um espaço territorial de fronteiras” onde são mostrados os diferentes tipos de fraudes praticadas. O estudo conclui afirmando que: “A proteção das comunidades quilombolas enquanto patrimônio cultural e ambiental brasileiro, deve ser alvo incessante de políticas públicas desenvolvidas pelo Estado Brasileiro, sobretudo, ou, antes de tudo, através do reconhecimento constitucional da propriedade definitiva das terras por eles ocupadas, regra insculpida no Artigo 68 da ADCT da CF/88”.

O quinto texto, tem como título **A (IN)EFETIVIDADE DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR) E AS SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA OS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS NO BRASIL** e foi apresentado por Cezar Augusto Mendes Júnior (Mestre pelo PPGDA-UFG), Girolamo Domenico Treccani (Professor do PPGD-UF-

PA e PPGDA-UFG) e Juliete Prado de Faria (Doutoranda PPGDA-UFG). Os autores partem de uma constatação: existência de conflitos que tem sua origem na: “ausência de um banco de dados único, público, preciso e transparente a respeito da exata extensão dos imóveis rurais”. Inicialmente é feita a comparação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) com os dados do IBGE e do INCRA relativos aos territórios quilombolas de Santarém (PA). No primeiro tópico: “O escravismo colonial e os povos quilombolas” se mostra como a violência e a exploração da mão de obra escrava se integrou à vida dos negros desde os tempos coloniais e permaneceu ao longo dos séculos. Neste período os quilombos nasceram com o espaço de resistência que foi reconhecido pela Constituição Federal de 1988 (art. 68 do ADCT). Com a incorporação da Convenção 169 da OIT no ordenamento jurídico brasileiro, se passou a utilizar a expressão “território” como espaço a ser reconhecido. Se passa depois a analisar: “O cadastro ambiental rural: conceito, tratamento normativo e fragilidades” visto como elemento de identificação ambiental, que poderia auxiliar na localização dos imóveis por relacionar a base de dados geográfica e informacional. Comparando, porém, as informações constantes no CAR com as do SNCR se percebem as divergências e a fragilidade do primeiro, pois permite inúmeras sobreposições, como no caso dos territórios quilombolas de Santarém. A conclusão é que: “Tal situação, que evidencia a confusão fundiária, fortalece ainda mais a necessidade premente de coleta, sistematização e comparação de informações de diferentes e relevantes órgãos, tais como o INCRA, SICAR, CCIR, IBGE e SIGEF”.

O sexto texto tem como título: “**A ORIGEM DO LATIFÚNDIO**”, foi apresentado por Carolina Oliveira

Mesquita (Mestranda do PPGDA-UFG) e Emiliano Lôbo De Godoi (Professor do PPGDA-UFG). A análise histórica mostra como o latifúndio atual teve sua origem no processo de ocupação do território brasileiro no tempo colonial. Segundo os autores o surgimento da “propriedade” se deu com a Constituição Francesa de 1793 e foi consolidada em normas internacionais e nacionais (Constituição de 1824 e Lei nº 601, de 1850: Lei de Terras) quando foi efetivamente instalada a propriedade capitalista no país garantindo-se o acesso à terra por meio de compra. A consolidação do latifúndio se manteve na Constituição Federal de 1988.

O sétimo texto foi apresentado por Renatto Pereira Mota (Mestrando do PPGDA/UFG) e José do Carmo Alves Siqueira (Professor do PPGDA-UFG): **“A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL E O ACESSO À PROPRIEDADE DE GÊNERO:** instrumento de inclusão social da mulher camponesa” e começa com duas perguntas fundamentais: *“será que a regularização fundiária rural proporciona a inclusão social da mulher camponesa?”* e *“será que a propriedade de gênero é o caminho para inclusão ou exclusão social da mulher do campo?”*. Para responder a estas perguntas de começa analisando: “a regularização fundiária rural brasileira”, apresentada como instrumento para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil. No segundo tópico se mostra como a propriedade agrária brasileira teve sua origem no regime sesmarial e se consolidou com a Lei de Terras. Em seguida é apresentada a “Propriedade Agrária de Gênero” verificando-se as condições de acesso à terra das mulheres camponesas, política esta, que permite sua inclusão social. Dados do Censo Agropecuário de 2017 mostram que só 19% dos estabelecimentos rurais são dirigidos por mulheres, que detém, porém só 8,5% da área.

Apesar destes números que mostram que ainda existe predominância masculinas no acesso à terra, se comprova o avanço das mulheres das lutas das mulheres por seus direitos (Marcha das Margaridas) e se pode demonstrar que as medidas adotadas nos últimos anos em favor da expedição de títulos de regularização fundiária em favor de mulheres estão consolidando esta presença. Por isso a conclusão que: “Nesse sentido, a Regularização Fundiária Rural tem cumprido com seu papel social, proporcionando a mulher camponesa o direito ao acesso à terra, na concretização da propriedade de gênero que, por sua vez, vem resgatando a dignidade humana dessas mulheres que há anos vêm lutando pelo seu espaço diante de uma sociedade preconceituosa e de uma violência sem precedentes contra a sua figura feminina”.

O oitavo texto: **”A VIOLAÇÃO DO DIREITO À PROPRIEDADE NAS AMÉRICAS EM FACE DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS”** é obra de Arleandro Silva dos Santos, Gabriel Silva Araújo e Eloisa Aparecida da Silva Ávila (Graduandos da UFG) e Isabella Christina da Mota Bolfarini (Professora da UFG). Visa verificar como as sentenças da Corte IDH relativas a situações de violação do direito à propriedade podem acabar influenciando as agendas nacionais alterar o comportamento das instituições. Foram analisadas a dimensão das sentenças da Corte e a dimensão das resoluções de supervisão de cumprimento de sentença da Corte.

Um primeiro passo foi analisar o “conceito de propriedade” insculpido no art. 21 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), constando-se que, além da propriedade privada é reconhecida a maneira específica

da propriedade coletivas das terras indígenas e a relação todos especial que estes povos têm com a terra. Um segundo passo foi a “análise das violações do direito à propriedade sob a perspectiva do compliance e das políticas públicas” sendo possível verificar quais países violaram mais este direito e a “quantidade de medidas de reparação que incidem sobre políticas públicas de garantia à propriedade e medidas cumpridas”, os casos onde foi constatado o envolvimento de agentes estatais diretamente na violação aos direitos à propriedade e os casos de assassinatos.

O texto termina afirmando: “Conclui-se através dos dados apresentados que em todos os casos de violações ao direito à propriedade na América latina até a presente data em face da Corte Interamericana de direitos Humanos foram contra comunidades indígenas e povos afrodescendentes pela negação do direito originário às suas terras tradicionalmente ocupadas. Esses fatos reafirmam um problema que perdura nos países colonizados, como os situados na América latina, merecendo prioridade na pauta dos governos”.

O nono texto” **BLOCKCHAIN E GOVERNANÇA DA TERRA, UM NOVO PARADIGMA NO REGISTRO DE TERRAS DA AMAZÔNIA** é fruto do trabalho de Márcio Nunes Gomes (Mestrando em Direito e Desenvolvimento na Amazônia da Universidade Federal do Pará – PPDDA-UFPa) e José Heder Benatti (Professor do PPGD e PPGDDA-UFPa) investiga a política de governança de terra e a grilagem de terras na Amazônia verificando a possibilidade de utilizar um “novo sistema de ordenamento territorial, utilizando como base a tecnologia de *blockchain*” que gerar modelo seguro de registro do imóvel rural.

O trabalho começa analisando a “ocupação das terras no Brasil, na Amazônia e a necessidade de registro” onde se revisitam os principais momentos do processo de ocupação do território, chegando-se até os cadastros atuais. Em seguida é a bordada: “A grilagem de terras e os registros” faz referência às diferentes tentativas de combater este fenômeno e os sistemas criados para sistematizar as informações utilizados pelos diferentes ministérios. Neste contexto é apresentada “A tecnologia blockchain, conceitos, criptomoedas e o mercado” como ferramenta que, a exemplo dos bitcoins”, pode aperfeiçoar a segurança jurídica dos registros e como esta ferramenta pode ser utilizada: “Blockchain na Amazônia. experiências coletadas e o que pode ser feito para combater a grilagem de terras”, assim como foi adotado no Afeganistão e em Gana. Os autores finalizam escrevendo que: “a tecnologia *blockchain* pode auxiliar na regularização fundiária, pois ela vem quebrando o paradigma atual de insegurança nas informações, além disso, é possível encontrar resultados de governança da terra mais confiáveis e bem superiores aos dos modelos atuais de cadastro fundiário existentes hoje no Brasil, merecendo, assim, uma oportunidade de provar seu potencial na solução dos conflitos envolvendo a questão fundiária na Amazônia”.

O décimo texto: “**GOVERNANÇA RESPONSÁVEL DE TERRAS E RECONHECIMENTO DE DIREITOS TERRITORIAIS INDÍGENAS NA AMAZÔNIA:** uma análise na perspectiva do Direito Socioambiental” foi apresentado por Evander Dayan de Mattos Alencar (Mestrando PPG-DDA-UFPA), Girolamo Domenico Treccani e José Heder Benatti (Professores PPGDDA e PPGD-UFPA). Num ambiente de conflitos fundiários e socioambientais os povos

indígenas são os mais atingidos sendo necessário verificar: “em que medida a governança responsável de terras pode favorecer a efetivação de direitos territoriais indígenas na região amazônica”.

Partindo do pressuposto que “A proteção das terras indígenas na perspectiva socioambiental” é garantida na atual Carta Constitucional brasileira que: “rompe o paradigma anterior da assimilação, integração, incorporação ou provisoriedade da condição de indígena e das terras por eles ocupadas (Marés, 2013)”.

Apesar disso se constata a existência de: “conflitos socioambientais em terras indígenas na Amazônia: diferentes formas de apropriação da natureza e choques de interesses” evidenciando-se as dinâmicas destes conflitos. Por isso se faz necessária uma: “governança de terras e conflitos socioambientais em terras indígenas na Amazônia” que dê origem: “a construção de um cadastro integrado de terras privadas e pública”.

Neste quadro se conclui afirmando que: “a transparência decorrente da governança responsável de terras tem o condão de permitir a identificação de sobreposições de direitos, possibilitando respostas mais efetivas, por parte do Estado, na resolução de problemas socioambientais, o que interessa sobremaneira ao tratamento de conflitos socioambientais em terras indígenas na Amazônia”.

O décimo primeiro texto: **“O DESAFIO DO RECONHECIMENTO DOS DIREITOS TERRITORIAIS DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS DO MARAJÓ”** é de autoria de Girolamo Domenico Treccani (Professor PPG-DDA e PPGD-UFGA e PPGDA-UFG), Aianny Naiara Gomes Monteiro (Doutora PPGD-UFGA) e Tatiane Rodri-

gues Vasconcelos (Doutoranda PPGD-UFPA) que analisa o processo de ocupação do Marajó e qual a dominialidade das ilhas deste arquipélago. Depois de analisar a localização e as características sociais do marajó, foi resgatada a história constatando-se que era uma região com muitas normas e muitos documentos, a começar por várias cartas de sesmaria, chegando a mais de dez títulos diferentes expedidos ao longo dos séculos, cada um com sua norma colonial, imperial, federal e estadual específica. Outro desafio foi: “coletar, sistematizar e analisar as normas federais e estaduais, os pareceres emitidos pelo Ministério Público Federal e Estadual, pela Advocacia Geral da União, pela Procuradoria Geral do Estado, pelo ITERPA e INCRA”, muitos deles contraditórios entre si, sendo necessária uma análise sistemática de cada um, pois sua existência gerava uma situação de insegurança jurídica. Um dos maiores problemas enfrentados foi “o desafio de demarcar os terrenos de marinha e as áreas de várzea”: trata-se de terras sob a administração da União ou do Estado? Neste contexto complexo foi verificado que a saída seria: o: “Ordenamento territorial e o reconhecimento dos direitos das comunidades tradicionais”. Entre as diferentes formas de garantir o acesso à terra, foram destacadas a “Autorização de Uso e Termo de Autorização de Uso Sustentável”, a criação de assentamentos fruto do “Termo de Cooperação Técnica celebrado entre SPU e INCRA”, os “Assentamentos estaduais”, as “Terras Quilombolas”, o “Reconhecimento territorial de outras populações tradicionais” e as “Unidades de Conservação”. O texto conclui que: “os direitos territoriais das comunidades tradicionais do Marajó, cujos desafios enfrentados para concretização deste direito se relacionam com a identificação se os domínios

destas terras pertencem à União, ao Estado do Pará ou aos Municípios, para se definir qual entidade federativa possui competência para titular e regularizar as áreas”. No anexo é apresentada a realidade fundiária do Marajó: situação fundiária, cadastral e registral dos municípios do Marajó e os quilombolas no Marajó.

O décimo segundo texto: **“REFORMA AGRÁRIA E O PROBLEMA DA JUSTA INDENIZAÇÃO PELO VALOR DE MERCADO”** foi apresentado por Alysson Maia Fontenele (Professor UFG) e Marcelo Budal Cabral (Mestre pelo PPGDA-UFG), apresenta inicialmente as diferentes formas de desapropriação no ordenamento jurídico brasileiro e como nasceu o debate sobre a “justa indenização pelo valor de mercado” apesar de, muitas vezes, estas “propriedades” não cumprirem a função social da propriedade. O primeiro assunto trabalhado é: “O desvelamento do valor de mercado” onde se destaca que esta discussão não pode ser limitada aos seus aspectos jurídicos, mas envolver, também, a dimensão econômica. Em muitos casos se assiste a uma inadequação dos mecanismos de avaliação acompanhada do pagamento tardio da indenização que gerando juros moratórios e compensatórios, além das custas e honorários dos advogados. É neste contexto que os autores apresentam decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos que requer que seja reconhecido o “justo equilíbrio entre o interesse geral e o interesse particular”. No tópico: “a superação das críticas ao valor de mercado” se aponta a necessidade que o valor a ser pago “deve ser o anterior à declaração de utilidade pública ou de interesse social [...] Toda a valorização ou especulação imobiliária promovida após a declaração de interesse social não será mais incorporada à avaliação”. Uma das conclusões pode-

rá gerar polémica, mas vale a pena ser defendida: “quem não cuida da casa comum e vive em desarmonia com a Natureza (não respeita os direitos da Natureza), deve ser desapropriado sem indenização”.

O décimo terceiro texto: **“REGISTRO DE IMÓVEIS E PROTEÇÃO AMBIENTAL:** os limites do Cadastro Ambiental Rural – CAR e a importância da concentração de informações na matrícula” é obra de Antônio Carlos Apolinário de Souza Cardoso e Dauana Santos Ferreira (Doutorandos do PPGD-UFGA) e Girolamo Domenico Treccani (Professor PPGDDA e PPGD-UFGA e PPGDA-UFG) sobre a necessidade de integrar o CAR ao registro imobiliário para verificar não só a localização do imóvel, mas se sua utilização respeita as normas ambientais. Sugere-se um Provimento do CNJ que determine a integração destas informações.

O primeiro ponto trabalhado é “A origem pública da propriedade e a comprovação do seu regular destacamento”, depois de uma rápida comparação entre as normas registrais passadas e presentes e os princípios gerais deste direito se afirma a obrigação do particular provar e legitimo destaque do imóvel do patrimônio público. Em seguida se passa a apresentar a origem do CAR, suas vantagens e fragilidades sugerindo-se a interoperabilidade entre este sistema, bem como os demais cadastros. Esta proposta deveria ser endossada pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ por meio de um Provimento a ser incorporado nos Códigos de Normas dos Serviços Extrajudiciais dos diferentes tribunais estaduais exigindo, nas transferências de imóveis, a prévia inscrição dos mesmos no CAR, assim como previsto na norma paraense.

O décimo quarto texto: **“TERRITÓRIO QUILOMBO-LA E O DIREITO A REGULARIZAÇÃO**: uma análise sobre o processo de titulação no Estado do Maranhão” foi apresentado por Girolamo Domenico Treccani (Professor PPGDDA e PPGD-UFPA e PPGDA-UFG), Luciéte Duarte Araújo, Madaliza dos Santos Nascente, Mônica Moraes Borges e Pricila Aroucha Pinheiro (Residentes na Clínica Jurídica da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia - CIDHA/UFPA). o Estado do Maranhão prevê o direito ao reconhecimento territorial dos remanescentes das comunidades de quilombo em sua Constituição Estadual de 1989 (Art. 229), regulamentado pela Lei Estadual nº 9.196/2010, Decreto Estadual nº 32.433/2016 e a Instrução Normativa ITERMA nº 01/2020. Num primeiro momento é apresentado “o cenário constitucional do direito a titulação” seja na constituição federal que nas constituições estaduais da Bahia (Art. 51 do ADCT), Maranhão (Art. 229), Goiás (16 do ADCT), Mato Grosso (Art. 33 do ADCT) e Pará (Art. 322). Em seguida é apresentada: “A regulamentação dos normativos no âmbito do Maranhão” que atribui ao Instituto de Colonização e Terras (ITERMA) esta obrigação. Para entender melhor como isso acontece é analisado: “O contexto histórico da luta da regularização fundiária quilombola” e a luta histórica das comunidades quilombolas destacando-se: “O arcabouço jurídico” e: “A conquista de um espaço institucional e de governança” reconhecendo: “O desafio para a efetivação” deste direito. A conclusão é que: “Fica evidente que o racismo, nas suas diversas modalidades, se consolida como questão de fundo estrutural, os quilombos do Maranhão enfrentam o grande desafio de seguirem na posse de seus territórios tradicionais, e na luta pelo reconhecimento dos que estão com o processo

em andamento, promovendo por conta própria medidas de autoproteção coletiva e individual à frente dos processos de resistência, quando o Estado fica omissos diante das reivindicações e não oferece respostas às demandas territoriais”. No anexo são apresentados os nomes, municípios e data dos 69 títulos de reconhecimento de domínio expedidos no Maranhão em favor das comunidades quilombolas.

O décimo quinto e último texto: **“USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL DE IMÓVEIS SEM MATRÍCULA NA AMAZÔNIA PARAENSE**: a importância da conferência da cadeia dominial e regularidade cadastral pelo registro imobiliário” foi apresentado por Antônio Carlos Apolinário de Souza Cardoso, Dauana Santos Ferreira e Tatiane Rodrigues de Vasconcelos (Doutorandos do PPGD-UFPA) e Girolamo Domenico Treccani (Professor PPGDDA de PPGD-UFPA e PPGDA-UFG).

Inicialmente é analisada: “A formação fundiária brasileira e da Amazônia paraense” desde a expedição das cartas de sesmaria, o período da posse e da Lei de Terras (601/1850) e a estadualização das terras devolutas (art. 64, CF 1891).

Depois de reconstruir a história se passa a analisar a possibilidade do: “Usucapião extrajudicial e a usucapião de imóvel sem matrícula” apresentando os passos necessários: juntada da documentação necessária para reconhecimento da usucapião, petição inicial e a lavratura da Ata Notarial de usucapião (art. 216-A, I, LRP).

Em seguida se analisa: “A função do registrador de imóveis e a qualificação da usucapião extrajudicial no estado do Pará” e os passos necessários para o registro destes imóveis no(s) cartório(s) onde se localiza o imóvel desde que tenha sido realizada: “a averbação da descrição

georreferenciada do imóvel com a respectiva certificação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e a comprovação da regularidade cadastral, a ser obtida através da apresentação do Certificado de Cadastro do Imóvel Rural - CCIR, Cadastro Ambiental Rural - CAR, Número de Inscrição do Imóvel Rural na Receita Federal - NIRF". Se pode concluir: "Diante isso, pode-se afirmar que a usucapião extrajudicial consiste em uma modalidade que aprimora o acesso à Justiça e pode ser amplamente utilizada".



A DESTINAÇÃO DA TERRA NO REGIME SESMARIAL NO BRASIL E O SURGIMENTO DAS TERRAS DEVOLUTAS E DOS LATIFÚNDIOS

Diálogo Sobre a Função Social da Propriedade Rural no Contexto da Reforma Agrária

Camila Barreto Machado¹

José do Carmo Alves de Siqueira²

1 Mestranda em Direito Agrário na Universidade Federal de Goiás (ingresso em 2021). É pesquisadora e bolsista pela CAPES. Advogada. Graduada pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2013). Foi Pesquisadora do CNPq, e bolsista BIC e PIBIC, na Graduação (2011/2013). Pós-graduada em Direito Empresarial e Direito Civil (2014). Pós-graduada em Direito Constitucional e Direito Administrativo (2021). Pós-Graduada em Direito Imobiliário (2023). Pós-Graduada em Direito Tributário e Processo Tributário (2023). MBA em Direito do Agronegócio (2023). Pesquisa sobre Função Social da Terra e Terras Devolutas.

2 Graduado em Direito pela Universidade Católica de Goiás - UCG (1993), Mestre em Direito pela Universidade Federal de Goiás - UFG (2003) e Doutor em Direito pela Universidade de Brasília - UnB (2016). Atualmente, é Professor Adjunto do Curso de Direito da UFG - Regional Goiás e Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da FD/UFG (Mestrado e Doutorado). Foi Advogado e Assessor Jurídico da Comissão Pastoral da Terra - Maranhão (1993 a 1998) e da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (1997-1998); Chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Terras, Habitação e Urbanismo da Prefeitura de São Luís/MA (1997); Chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado de Goiás (1999-2000); Assessor Jurídico Especial do Prefeito de Goiânia (2001-2002); Chefe de Gabinete do Prefeito de Goiânia (2003); Superintendente Municipal de Trânsito de Goiânia (2004); Assessor Jurídico de Câmaras Municipais e Consórcios Públicos. É Assessor Jurídico da Prefeitura Municipal de Goiás/GO. Atua com Educação Superior e Direitos Humanos. Coordenou a primeira Turma Especial de Graduação em Direito para Beneficiários da Reforma Agrária e Agricultores Familiares Tradicionais, no Brasil (UFG/Pronera, 2007-2012). É advogado nas áreas do Direito Penal, Eleitoral e Administrativo.

O Sistema de Sesmarias, que teve origem em Portugal no século XIV como resposta à necessidade de abastecimento da população, foi estendido ao Brasil com objetivos semelhantes, porém distintos. Devido à vasta extensão do território brasileiro e à necessidade de ocupação e produtividade, o Sistema das Sesmarias tornou-se proeminente no país. Embora tenha sido bem-sucedido em alguns aspectos, o Sistema também foi duramente criticado por sua ineficácia. As discussões em torno do assunto continuam relevantes e em constante evolução, devido às mudanças de perspectiva e abordagem intelectual.

É importante examinar a relação dinâmica entre as terras devolutas, o latifúndio e o Regime de Sesmarias que vigorou no Período Colonial Brasileiro, a fim de compreender a possível relação de causa e consequência entre esses elementos. Para isso, é necessário explorar a historicidade do sistema em questão, ou seja, os fatores históricos que constituíram ou influenciaram sua formação. Esse entendimento é fundamental para estabelecer a possível relação de causalidade mencionada.

Não é possível discutir a relação de causa e efeito na formação de latifúndios sem mencionar a Plantation, sistema econômico de produção vigente no Brasil Colonial, bem como a Função Social da Terra no contexto da Reforma Agrária. Isso é especialmente relevante, já que a história do Brasil é caracterizada por uma reflexão constante e periódica. Como afirmou Octavio Ianni (2000, p. 55), entender essa dinâmica é crucial para compreender a formação dos latifúndios no país.

1. Sistema Sesmarial no Brasil

Para entender o sistema fundiário adotado durante o Período Colonial no Brasil, é crucial analisar o instituto das sesmarias. Naquela época, o país era considerado um vasto território inexplorado, o que levou os colonos a buscar maneiras de maximizar a ocupação e a produção agrícola, garantir a dominação portuguesa e evitar a exploração por outras nações. Essa necessidade semelhante, mas com nuances distintas, já havia surgido em Portugal e resultou na criação do sistema de sesmarias. Posteriormente, esse sistema foi estendido ao Brasil colonial.

A origem do nosso sistema de terras pode ser encontrada na pequena península ibérica, sendo que nas sesmarias está o “tronco de que se ramificou a nossa propriedade imóvel”, como afirmou Lima (1954, p. 11). O regime jurídico das sesmarias se entrelaça com o regime das terras comuns do município, chamado de “communalia”. Nesse sistema, as terras de cultivo na comuna eram divididas entre os munícipes para serem cultivadas e usufruídas. A parcela da terra dividida entre os munícipes era chamada de “sesmo”.

O regime “communalia” foi o costume predominante em Portugal por um longo período, e estava presente nas próprias Ordenações Filipinas do século XVII. No entanto, com o aumento da população rural, o sistema distributivo de terras entrou em crise, como observou Lima (1959, p. 12). Em resposta a essa crise, a realza portuguesa transformou o costume em lei régia e estendeu sua aplicação a todas as terras não cultivadas, incluindo aquelas incorporadas pela igreja e pelos nobres.

Assim surgiu o instituto das sesmarias.

No entanto, com o passar do tempo, o desenvolvimento posterior desse sistema foi ignorado, restringindo-se apenas à sua origem, ou seja, a constituição de sesmarias com o objetivo de uso da terra e cultivo, conforme mencionado por Melo Freire e Trigo Loureiro, como observou Lima (1959, p. 12)

Na verdade, a instituição comunal foi substituída pela lei régia, cuja evolução resultou na concessão de domínio. As terras improdutivas comunais poderiam ser dadas em sesmarias pelo Rei. Os forais estabeleciam expressamente a aplicação da Lei Régia das Sesmarias a essas terras, que eram chamadas de “baldios” e “maninhos”³. Essas concessões, feitas pelo princípio de que o “proveito comum e geral é de todos, e que na terra deve haver abundância de pão e outros frutos”, eram ofertadas pelo Rei⁴.

Um outro fator que influenciou a criação da primeira lei de sesmarias foi o instituto do colonato adscritício, que envolvia a exploração da mão de obra agrícola.⁵

Com o objetivo de superar a crise de abastecimento no século XIV, Portugal criou o instituto das sesmarias. Muitas das terras portuguesas, apesar de apropriadas para o

3 Baldios e Maninhos são terrenos abertos improdutivos.

4 Ordenações Manuelinas, Liv. IV, Tit. 67, §8º; Ordenações Filipinas, Liv. IV, Tit. 43, §9º

5 O colonato adscritício foi uma forma de exploração agrícola que ocorreu em diversos países, incluindo o Brasil, a partir do século XIX. De acordo com o historiador Joel Serrão, em sua obra “Formação do Brasil Contemporâneo” (1995, p. 56), o colonato adscritício “consistia na exploração de mão-de-obra agrícola assalariada, ligada à terra por um vínculo de dependência e subordinação, semelhante ao escravagista.” Esta forma de exploração era caracterizada pela falta de direitos dos trabalhadores, que eram obrigados a trabalhar nas fazendas dos proprietários sem receber salários adequados. Além disso, eles estavam impedidos de deixar a fazenda sem autorização do proprietário, o que os tornava praticamente escravos.

cultivo, ainda estavam sujeitas ao sistema feudal, no qual os senhoriais, além de não cultivá-las, também impediam seu arrendamento. O sistema das sesmarias foi criado para forçar o cultivo dessas terras sob a pena de perda do domínio e devolução ao senhor de origem. As terras devolvidas, ou devolutas, seriam redistribuídas a quem pudesse lavar e produzir, como mencionado por Silva (1996, p. 41).

Embora pouco abordadas na historiografia portuguesa moderna, as Sesmarias foram incluídas nas Ordenações Filipinas de 1603 e foram atualizadas por alvarás e ordens régias até sua extinção. Embora tenham sido inicialmente concebidas para estimular a ocupação e produção de terras portuguesas, o sistema de Sesmarias tornou-se um pilar para a consolidação da colonização ultramarina de terras supostamente virgens, como apontado por Motta (2012, p. 129).

Considerando o solo brasileiro, explorar o território representava uma oportunidade de obter riqueza, mas exigia condições financeiras prévias, altos investimentos e muita audácia por parte daqueles que recebiam do rei uma capitania. Essa empreitada representava um risco para as posses e os lucros obtidos com o comércio na África e na Índia. No entanto, a perspectiva de lucro dos donatários era substancial, conforme apontado por Mendes (1996, p. 177/178). Esse fato demonstra que “era a decomposição da antiga sociedade europeia, promovida pelo desenvolvimento do comércio, que tornava possível a organização da produção voltada diretamente para a obtenção do lucro”, como observado por Pereira (2011, p. 2/3).

Apesar das obrigações dos Capitães Donatários com a Coroa Portuguesa, eles também eram responsáveis por distribuir partes da terra de sua capitania aos colonos in-

teressados em cultivá-las, além de gozar de privilégios e prerrogativas previstos nos documentos de doação. Essa disposição foi feita por meio da concessão de sesmarias, como apontado por Pereira (2011, p. 6).

Sob uma perspectiva positiva e promissora, a intenção da Coroa Portuguesa era, sem dúvida, evitar a improdutividade das terras brasileiras. Essa preocupação se justificava, pois o processo de colonização empreendido por Portugal tinha como pilar a expansão comercial do continente europeu. Nesse sentido, para efetivar e impulsionar a produção agrícola destinada à exportação e, consequentemente, à expansão comercial, era necessário que o máximo possível de terras fosse utilizada para esse fim produtivo. Para tanto, uma das estratégias adotadas foi estabelecer a restrição da posse de fato do Capitão Donatário a apenas uma parte da capitania, distribuindo a parcela restante em forma de sesmarias para indivíduos cristãos com disponibilidade de recursos, conforme mencionado por Pereira (2011, p. 7).

Sob uma perspectiva positiva e promissora, a intenção da Coroa Portuguesa era, sem dúvida, evitar a improdutividade das terras brasileiras. Essa preocupação se justificava, pois o processo de colonização empreendido por Portugal tinha como pilar a expansão comercial do continente europeu. Nesse sentido, para efetivar e impulsionar a produção agrícola destinada à exportação e, consequentemente, à expansão comercial, era necessário que o máximo possível de terras fosse utilizada para esse fim produtivo. Para tanto, uma das estratégias adotadas foi estabelecer a restrição da posse de fato do Capitão Donatário a apenas uma parte da capitania, distribuindo a parcela restante em forma de

sesmarias para indivíduos cristãos⁶ com disponibilidade de recursos ⁷, conforme mencionado por Pereira.

O objetivo de restringir a posse efetiva do capitão donatário era garantir o uso efetivo do território brasileiro e sua inserção na economia mercantil. Após a divisão do território em capitanias hereditárias, realizada por meio de concessões como Cartas e Forais, e sua distribuição de acordo com a pretensão da Coroa, a exploração começou. De acordo com Pereira (2011), em uma visão otimista, constata-se que a intenção dos colonos portugueses era evitar a improdutividade daquelas terras e a formação de grandes propriedades desvinculadas da produção mercantil. Essa conclusão não se baseia em especulação, mas em análises documentais daquele período histórico.⁸

6 Em primeiro lugar, o documento informa que o capitão donatário deveria fazer concessão de uma sesmaria a qualquer indivíduo que o solicitasse, sendo a única exigência a de que fossem cristãos. Pereira (2011, p. 10/11).

7 No entanto, se levarmos em consideração que o objetivo de promover a repartição do território brasileiro em lotes de terras era promover seu completo aproveitamento, por meio do desenvolvimento da atividade agrícola, deduzimos que, embora os documentos de concessão de terras não explicitassem isso, na prática, era preciso ter recursos para possuir um lote de terras no Brasil, pois era preciso investir na terra, na medida em que essas terras não possuíam uma estrutura pronta como em Portugal, onde as terras utilizadas para sesmarias eram terras abandonadas, mas que em outros tempos já haviam sido trabalhadas. No Brasil, tudo estava por fazer, toda estrutura de cultivo e administração tinha que ser constituída. Era preciso, por exemplo, a construção e manutenção de engenhos para a produção do açúcar, necessidades que possuíam um alto custo. Além disso, de acordo com as Cartas de doação, somente os capitães donatários poderiam construir engenhos e caso algum sesmeiro quisesse construir um engenho, deveria conseguir do capitão uma licença e pagar uma taxa a estepela construção do engenho. Portanto, a “aventura” de se colonizar o Brasil era cara e dispendiosa. Pereira (2011, p. 10/11)

8 “Diante disso, centramos nossos esforços na análise de uma documentação que nos possibilitou apreender o princípio norteador do projeto

Portanto, mesmo que haja uma forte tendência no meio acadêmico de acreditar que o sistema sesmarial tinha a benevolente intenção de ocupar e produzir o Brasil colonial, para o senso comum, a realidade política dissociava-se dessa pretensão fecunda.

2. O Surgimento dos Latifúndios: Responsabilidade do Sistema Sesmarial?

Durante o Brasil Colonial, a produção agrícola era baseada principalmente na monocultura, e as plantações, especialmente as de cana-de-açúcar, café e algodão, apresentavam um caráter marcante de itinerância, conforme observado por Gorender (2016).

Durante a era colonial da América Portuguesa, a produção de açúcar era fundamental e tinha como objetivo a exportação para o mercado europeu. Embora o regime pudesse favorecer a formação de grandes propriedades, o sistema sesmarial, pelo menos em sua fase inicial, demonstrava preocupação com o uso produtivo da terra, tanto que impunha cláusulas condicionais às doações, estabelecendo um prazo de cinco anos para que o beneficiário produzisse a terra, sob pena de devolvê-la à Coroa Portuguesa (Silva, 1997, p. 16).

colonizador posto em prática pela Coroa portuguesa quando da ocupação de suas possessões americanas. Por meio da análise das Cartas e Forais de doação de terras no Brasil colônia, entendemos as intenções da Coroa ao decidir-se pela criação das Capitânicas Hereditárias e pela utilização do sistema de divisão do território em sesmarias. Analisando os documentos de distribuição de terras no período colonial brasileiro, percebemos que ao instituir a obrigação da divisão das terras das capitânicas em sesmarias a qualquer pessoa, de qualquer condição que requeresse, observamos que a Coroa portuguesa teve por intenção distribuir as terras do Brasil entre o maior número de colonos possível, impedindo, dessa maneira, a formação de grandes propriedades improdutivas e desvinculadas da produção mercantil.” Pereira (2011, p. 1).

Apesar da condicionalidade, e, obviamente, considerando um cenário iniciado pelo abuso, a metrópole não conseguiu impedir a formação de grandes latifúndios improdutivos. Somado a isso, em sendo o modo de produção, as *plantations*, itinerante, extensões de terras eram apropriadas e resguardadas, ou para garantir explorações futuras ou como reserva de valor.

O sistema econômico de produção na colônia era baseado na monocultura e tinha um caráter itinerante devido à exploração predatória do solo, que se valia do trabalho escravo e de técnicas rudimentares. A metrópole não exercia controle efetivo sobre a colônia, o que consolidou esse padrão de exploração. A preocupação da Coroa era com a expansão comercial europeia, e a legislação que coibia o latifúndio improdutivo não era aplicada. Embora o sistema sesmarial tivesse cláusulas explícitas de cultivo sob pena de retomada, terras improdutivas eram vistas como oportunidades mercantis perdidas (Silva, 1997).

Embora o sistema sesmarial possa ter contribuído para a formação do latifúndio, a persistência deste enquanto improdutivo está mais relacionada ao sistema de produção baseado na monocultura, na plantation e na sua característica itinerante, do que propriamente ao sistema sesmarial. Por isso, em relação a este aspecto da formação de grandes propriedades improdutivas, Ferlini adota uma abordagem crítica que permite especular sobre as verdadeiras raízes da problemática, as quais, de fato, remontam ao período colonial. Como aponta Ferlini (2010, p. 217):

Estaríamos, também, frente a um mito fundador, dentro do processo que, noséculo XIX, “inventa” a colônia, dentro da visão que interessava às elites. O latifúndio, que realmente se cristalizou, pela invia-

bilização da produção e expulsão dos seguimentos pobres livres, aparece não como um processo de que essa elite é o agente, mas como um pecado original, legado pelo processo de colonização portuguesa. Ao mesmo tempo, no século XIX avançava a concentração fundiária, possibilitando a formação de imensas propriedades, como reservas de capital e de poder.

É importante ressaltar que a formação dos latifúndios não pode ser atribuída apenas ao sistema de sesmarias e ao sistema de plantation. A Revolução Industrial teve um papel fundamental na consolidação desses latifúndios, uma vez que a crescente demanda mercantil da época exigia a produção em massa. Embora a estrutura fundiária tenha sido inicialmente moldada pelo sistema de sesmarias, a sua cristalização ocorreu com a inserção da produção voltada para a exportação em um mercado mundial cada vez mais exigente (Ferlini, 2010, p. 217/218).

Além disso, é importante ressaltar que houve um longo período de tempo entre a Independência do Brasil em 1822 e a criação de uma lei que regulamentasse efetivamente o acesso à terra, o que certamente contribuiu para a continuidade do padrão predatório de exploração colonial e para a multiplicação de apropriações de terras e latifúndios improdutivos (Silva, 1997, p. 16/17).

3. Sistema Sesmarial no Brasil e o Surgimento das Terras Devolutas e dos Latifúndios

A persistência dos latifúndios foi baseada nos interesses da elite da época, que incluíam as necessidades das classes sociais existentes e emergentes, o que guarda certa semelhança com os interesses de classe contemporâneos. Na época, os latifúndios eram benéficos para manter o

sistema agrário e social, que se baseava na exploração da mão de obra escrava negra. Em outras palavras, o poder foi construído com base no latifúndio e no escravismo.⁹

Como mencionado anteriormente, houve um intervalo considerável entre o início da ocupação e uso das terras brasileiras e a criação de uma legislação específica sobre o assunto. Nesse contexto, a Lei de Terras de 1850 foi promulgada por Dom Pedro II com o intuito de regulamentar a compra e venda de terras devolutas, bem como definir o regime de propriedade e outros aspectos relevantes.¹⁰

A Lei 601/1850 criou e definiu as Terras Devolutas com o objetivo de conter as ocupações desordenadas e legitimar as posses dos pequenos posseiros. O governo, após reconhecer a produção encontrada nas pequenas propriedades, foi impelido a reconhecer suas posses de pequenas dimensões. Dessa forma, a legislação buscou definir o conceito real de terras devolutas.

9 Nesse processo, a elite foi configurando seu projeto social, cujas bases de poder são o latifúndio e o escravismo, em detrimento de outras possibilidades de estrutura agrária e fundiária. E o processo de emancipação, mais do que segregar as forças portuguesas atuantes na sociedade, tinha por tarefa configurar um Estado, uma Nação adequada ao novo padrão de inserção da produção exportadora e aos interesses específicos dos grupos mercantis.

10 Lei 601/1850. Art. 3º 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 título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commissio 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 commissio, forem revalidadas por esta Lei. § 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei.

A referida lei teve como objetivo não apenas definir conceitos importantes, como o de terras devolutas, mas também regulamentar a compra dessas terras e estabelecer punições para aqueles que não cumprissem as normas¹¹. Além disso, essa lei teve um papel social e político fundamental, já que permitiu a transformação dos sesmeiros em proprietários no sentido moderno da palavra, contribuindo para a regulamentação do sistema fundiário¹².

Observa-se, dessa forma, uma forte relação de causa e consequência entre o sistema de sesmarias e o surgimento

11 Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro titulo que não seja o de compra.

Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente. Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes do prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno causado. Esta pena, porém, não terá logar nos actos possessorios entre heréos confinantes. Paragrapho unico. Os Juizes de Direito nas correições que fizerem na forma das leis e regulamentos, investigarão se as autoridades a quem compete o conhecimento destes delictos põem todo o cuidado em processal-os o punil- os, e farão effectiva a sua responsabilidade, impondo no caso de simples negligencia a multa de 50\$ a 200\$000.

12 Em meados do século XIX, o Estado imperial elaborou a primeira legislação agrária de longo alcance da nossa história, que ficou conhecida como a Lei de Terras de 1850. Esta lei pretendeu impor os princípios da política de intervenção governamental no processo de apropriação territorial, representando uma tentativa dos poderes públicos (o Estado imperial) de retomarem o domínio sobre as terras chamadas devolutas, que estavam perdendo em função da vertiginosa ocupação que se processava então sob a iniciativa privada. Tem sido justamente destacado que a motivação principal da adoção da lei estava nos desdobramentos da cessação do tráfico de escravos e no desejo de estimular a imigração estrangeira (Carvalho, 1988; Dean, 1971). A esses fatores é preciso, no entanto, agregar a necessidade de proceder ao ordenamento jurídico da propriedade da terra, passo importante na consolidação do Estado imperial e indispensável no combate às disputas de terras que se multiplicavam entre sesmeiros e posseiros (Silva, 1996).

das terras devolutas, apesar de não ser exclusiva. Ademais, é evidente o desejo do Império, após o fim do referido sistema, de normatizar e regulamentar essas terras, em resposta às pressões da elite e às necessidades de arrecadação do Estado, bem como às demandas das classes mais baixas. No entanto, apesar da implementação da Lei nº 601/1850 que visava, entre outros objetivos, a discriminação das terras públicas e privadas, o Império não alcançou seus objetivos pretendidos. Isso se deve, em parte, ao fato de que a iniciativa de demarcação ficou a cargo dos particulares, o que não se mostrou interessante, e também à falta de clareza proibitiva de posse. A redação da lei dava a entender que a ocupação seria permitida caso houvesse cultura efetiva e morada habitual, a qualquer tempo e por qualquer período. Esses elementos, portanto, beneficiaram mais a regularização da posse do que o estancamento da posse, e, por consequência, beneficiaram quase exclusivamente os grandes proprietários rurais (Silva, 1997, p. 17).

Além de seus objetivos explícitos, a Lei de Terras tinha objetivos implícitos, amplamente conhecidos atualmente. Um desses objetivos era dificultar o acesso dos ex-escravos à terra, com o intuito de manter a dependência dos escravos em relação a seus donos. Nesse sentido ensinam Araújo e Tárrega (2011, p. 20):

Com a Lei de Terras, regularizou-se os registros das terras concedidas desde o período colonial e legalizou as terras ocupadas sem autorização, além de reconhecer as terras devolutas. Esta lei, mais do que regularizar a situação fundiária do país, objetivou impedir que os escravos livres pudessem se apossar de terras, vez que em 1830 já havia cessado o tráfico de escravos. Assim a partir da publicação desta lei, a aquisição da propriedade de terras passou a se dar somente mediante

compra e venda, impedindo que os antigos escravos por não possuírem recursos adquirissem pela posse a propriedade das terras brasileiras.

As Sesmarias são uma importante referência das consequências da falta de observância de limites e regras estabelecidas na distribuição de terras. Embora tenham sido essenciais para a ocupação e produção do Brasil Colonial (1530 a 1815), o não cumprimento da Lei de Dom Fernando e a concessão de grandes extensões de Sesmarias para indivíduos sem capacidade de utilizá-las para produção desencadearam a formação de terras improdutivas. Os Sesmeiros, incluindo o Sesmeiro do Rei e os donatários das capitanias hereditárias, desrespeitaram as condições estabelecidas para a concessão de terras, incluindo as áreas indígenas, e distribuíram terras em Sesmarias para amigos e aliados, além de as utilizarem para benefício próprio. A desobediência das normas estabelecidas e a preferência por alguns indivíduos foram tão amplas que o termo “sesmeiro” passou a ser utilizado para designar aqueles que possuíam uma Sesmaria (Marés, 2003).

4. Diálogo Entre a Função Social da Terra e a Reforma Agrária: Terra de Alimento ou Terra de Produção e Riqueza?

A função social da propriedade rural é um tema de grande abraço no contexto da reforma agrária.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a propriedade deve cumprir uma função social, garantindo o uso adequado dos recursos naturais e o bem-estar da população. Segundo Bialoskorski Neto (2011), essa função social está relacionada ao “uso da terra, trabalho e pro-

dução de alimentos, geração de empregos, redução da pobreza e da desigualdade social, proteção ambiental, entre outros aspectos.”

A Reforma Agrária busca promover a redistribuição das terras ociosas ou subutilizadas, visando garantir o acesso à terra para os trabalhadores rurais e promover a justiça social. Nesse sentido, a função social da propriedade é um elemento essencial para o cumprimento dos objetivos da Reforma Agrária.

De acordo com Stedile (2003), a propriedade rural deve ser vista como um instrumento de produção, e não apenas como um meio de acumulação de riquezas. O autor afirma que “a propriedade deve ter uma função produtiva, gerando emprego e renda, mas também cumprir um papel social, garantindo a alimentação da população e a preservação do meio ambiente.”

A concepção da função social não é recente e remonta a Aristóteles, filósofo grego, que foi o primeiro a expressar sobre a função social da terra, defendendo que os bens deviam ter uma destinação social. Esse pensamento foi fortalecido com a pregação da igreja católica, a partir de Santo Tomás de Aquino, que disseminou o sentido de bem comum (Marques, 2001 e 2009).

Por sua vez, a palavra bem tem origem na palavra latina “bonum”, relacionada ao bem-estar, e a expressão “sum-mum bonum”, também derivada da filosofia Aristotélica, busca descrever o bem maior a ser buscado (Summum Bonum, Philosophy Article, 2010).

Do ponto de vista axiológico, a palavra *bem* se difere de coisa, colocando, no sentido linguístico e vernacular, o vo-

cábulo bem como uma espécie de coisa. Venosa (Direitos Reais, 2011) utiliza uma explicação semelhante para ensinar a relação das pessoas com as coisas no universo dos Direitos Reais. Sob a égide do Direito Agrário e das Ciências Sociais, a analogia acima se faz necessária para conceituar a função social da terra como sendo um bem social.

A terra sempre foi uma fonte de provisão de alimentos, subsistência e produção, e, portanto, de transformação da riqueza natural em riqueza humana. Antes da modernidade capitalista transformar a terra em mercadoria e transferi-la para a esfera da propriedade, o uso era determinante para sua permanência. Conforme aponta Marés (2010, p. 181), o conceito de uso atribuído à terra era justamente o de produzir bens consumíveis que, posteriormente, o capitalismo passou a denominar de mercadoria.

Na mesma obra, (Marés, 2010), ao falar sobre função social da propriedade, faz, antes, referência à propriedade absoluta de terras, expondo que o Código dos Franceses, de 1804, narram a terra e a natureza como objeto de propriedade. Aduz, ainda, ser o artigo 544 daquela lei o primeiro normativo a dar estrutura jurídica ao capitalismo e o deslocamento de percepção sobre a naturezada terra. O artigo em questão faz uso de dois verbos, quais sejam: fazer e dispor, sendo que, ao se atribuir o direito absoluto de fazer, está-se também atribuindo o de não fazer. E, em razão disso, o uso deixa ser o fundamento da propriedade, para ser um direito inerente à propriedade. Partindo disto, o fundamento da propriedade – terra – passa a ser o direito de dispor sobre a propriedade, incluindo nisso o ato de transferir a outrem, ou seja, a legitimidade do contrato.

A função social da propriedade rural também está relacionada ao direito à moradia no campo. Segundo o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) (2005), “a Reforma Agrária não é apenas uma questão de terra, mas também de habitação. A terra deve ser um espaço de moradia e trabalho para as famílias rurais, garantindo sua dignidade e bem-estar.”

Portanto, a função social da propriedade rural é um tema central para a Reforma Agrária no Brasil. O uso adequado das terras é fundamental para garantir a justiça social, a proteção ambiental e o acesso à moradia no campo. É preciso que a propriedade rural seja vista como um instrumento de produção e desenvolvimento, cumprindo sua função social e garantindo o bem-estar da população rural.

A agricultura, portanto, ocupa lugar singular no processo de formação do capitalismo no Brasil, transmutando-se em conceito e atuação a cada momento histórico. Isso quer dizer que processo de desenvolvimento deve ser considerado no seio de sua formação econômico-social. Pode-se, possivelmente, dizer que os sistemas econômicos, dada a sua polaridade, exprimem uma reprodução circunscrita, considerada a realidade econômico-social-política do momento em que se insere e ao interesse, e classe, que ela busca servir.

Impossível, ainda, desconsiderar que os acontecimentos políticos da Europa, desde o início de especulação de ocupação do território brasileiro, repercutiram no Brasil. Ao mesmo tempo em que se acelerava a evolução política no País, também se prolongavam as dificuldades econômicas. (Furtado, 2009).

Ao tratar sobre o regime territorial no Brasil escravista, Gorender (2016) lembra que umas das condições primordiais no desenvolvimento do escravismo colonial teria sido a abundância de terras férteis, conquanto a *plantagem* teria sido determinação para que a terra fosse utilizada como grande propriedade de exploração. Guardadas as devidas proporções, mormente em relação à tecnologia agrícola da época e à estrutura de plantagem escravista, não se pode deixar de considerar que se tratou se um grande sistema exploratório.

Assim, a terra como meio de produção, como propriedade privada, em paralelo ao reconhecimento de sua natureza como sendo sustentáculo da vida, como instrumento de subsistência humana encara abordagem que não se encerrano mundo político, jurídico, ideológico, teórico, e, até mesmo, fático. De igual forma, e em razão disso, o debate sobre a função social e a reforma agrária também não se encerram. Isso porque, a depender do interesse no polo da parte envolvida, assim como sua motivação e ideologia, sempre haverá nuances e interpretações divergentes, embora em determinados aspectos se possa experimentar algumas convergências.

Nessa mesma dicotomia emblemática da questão agrária encontra-se a função social da propriedade rural, já que, embora atribua à terra caráter que ultrapasse a simples propriedade privada, também traz nuances obstaculizadoras da livre e *possível* fruição da terra ao campesinato. Ou seja, à medida que estabelece limites ao direito de propriedade, obstaculiza a posse do pequeno trabalhador rural que não possui estrutura.

Por consequência lógica, a convergência ideológica, política e, principalmente, fática reside na concordância sobre a necessidade de uma reforma agrária do País, sobretudo após o avanço das lutas camponesas promovidas pelas *ligas* em contraposição aos latifundiários, dando origem a uma pressão social, tanto interna quanto externa. (Stedile, 2005).

Fato é que, à parte dos problemas levantados e dos interesses defendidos por determinada classe, consideradas - ou não - individualmente, existe a agrura da sociedade. Tal realidade coloca a função social da propriedade, seja ela urbana ou rural, em um cenário de questionamento sobre o quão serve ao bem social a função social.

Ao introduzir a discussão sobre reforma agrária, Marques (2007) levanta que a necessidade de uma reformulação nesta matéria justifica-se em razão de um sistema distorcido, e, exatamente por isso, exsurge a necessidade de vislumbrar o tema sob a ótica histórica, econômica, política, sociológica, jurídica, dentre outras. Embora as primeiras propostas de lei sobre a reforma agrária, enquanto proposta concreta – a partir das *ligas camponesas* do Nordeste –, tenham surgido após a Constituição de 1946, sistemas e regimes anteriores sobre a estrutura, produção e economia fundiárias, trouxeram propostas amparadas em um pseudocompromisso com a transformação da realidade distributiva, cuja nocividade foi e é percebida mesmo após mais de 400 (quatrocentos) anos de início de concessão das Sesmarias. Isto porque, como dito alhures, a depender do interesse nele estampado, e das classes atingidas, invés de corrigir distorções, pode-se acentuá-las em determinados aspectos, a exemplo da Lei de Terras.

Daí a necessidade de não apenas uma reforma agrária consubstanciada na melhor distribuição de terras, mas nesta associada a uma Política Agrícola. Paulo Tormmin Borges preceitua que o vernáculo *melhor* prescrito no artigo 1º do Estatuto da Terra¹³ tem o condão de acentuar o caráter corretivo da reforma agrária. A comutação da estrutura fundiária, portanto, perpassa pela necessidade de uma nova mentalidade sobre as relações do homem com a terra, fundamentada na função social, visando atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade; porém, sem limitar os objetivos da reforma agrária, que são, obviamente, mais abrangentes.

Seguindo essa linha de raciocínio, Moraes (2018) ressalta que a função social da propriedade rural deve ser entendida como um dever de solidariedade e responsabilidade social dos proprietários, em detrimento do individualismo e da exploração do trabalho humano. O autor destaca que a reforma agrária é uma forma de garantir a realização desse dever e construir uma sociedade mais justa e igualitária.

Não por outra razão, a função social da propriedade rural demanda observância simultânea de seus requisitos, sob pena de desapropriação por interesse social, sendo este, ressalte-se, o instrumento legal mais utilizado para efetuação da Reforma Agrária. Noutro giro, a própria Constituição, contraditoriamente, já evidencia a incidência desapropriatória para fins de Reforma Agrária apenas sobre áreas qualificadas como improdutivas (Baldez, 2002).

13 Artigo 1º, Estatuto da Terra: “considera-se reforma agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição de terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade”.

Assim, a função social da terra, consubstanciada no art. 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal de 1988, vem como uma faca com dois cortes, favorecendo – ou desfavorecendo – os movimentos campestinos, a depender do caso concreto. Nesse ínterim, fica evidente que, com o desenvolvimento das questões e do direito social, a natureza da propriedade rural transmutou-se, novamente, para além daquelas inicialmente priorizadas pelos sistemas pré e pós-capitalista, e destoando-se cada vez mais daquilo que se entende, e se espera, por justiça social.

Assim, é do desejo por uma nova ordem social, ou seja, uma nova maneira de organização da sociedade, que surgem os movimentos sociais. Portanto, diante de questões díspares na realidade agrária, marcadas por muita violência e injustiça social campestina, os movimentos sociais rurais surgem, ganham força e relevância. Dentro desses movimentos, existe a reivindicação pela efetivação da reforma agrária. A questão agrária, aqui levantada como precursora de movimentos sociais, concentra-se no pós-guerra, momento do qual se constrói o discurso teórico e político a favor da Reforma Agrária, conquanto, em contraposição ao discurso da modernização técnica da agropecuária, que prevalece após o golpe militar de 1964. Ao lado da mudança do ciclo político vem o ciclo econômico neo-liberal, sendo este ciclo neoliberal obstáculo para o cumprimento dos direitos sociais agrários.

Às margens da exploração, é cediço que os conflitos no campo cresceram conforme o capitalismo foi avançando nele. Tais conflitos criaram demanda de regulamentação dessas relações. Os movimentos sociais, aqui entendidos, nascem, portanto, de muitas necessidades,

sendo uma delas a de justa destinação das terras que não cumprem sua função social à reforma agrária (Gehlen e Mocelin, 2009, p. 49).

Por fim, a função social da propriedade rural no contexto da reforma agrária envolve o uso adequado e produtivo da terra, a garantia do acesso à terra e dos direitos dos agricultores rurais, a promoção da justiça social e a construção de uma sociedade mais solidária e igualitária. A reforma agrária é um instrumento fundamental para garantir a realização dessa função social e promover a geração das pessoas que vivem no campo.

Considerações Finais

Após explorar o sistema de sesmarias e sua relação com a formação dos latifúndios e terras devolutas, é possível estabelecer um diálogo com a função social da propriedade. Embora a Coroa Portuguesa tenha aparentemente buscado o efetivo aproveitamento do território brasileiro, a sua intenção também era impedir a conquista do território por outras nações. A concessão de títulos de sesmarias aos sesmeiros contribuía para o domínio lusitano.

Retornando ao contexto da Coroa Portuguesa, a promoção do zoneamento produtivo, baseado na função social das terras, era, pelo menos inicialmente, um objetivo secundário, já que a conquista e ocupação do território asseguraria o seu controle. Embora seja verdade que não existe uma verdade absoluta, é possível, por meio do revisionismo histórico, obter insights valiosos sobre o passado. Portanto, o estudo da história não se destina a encontrar verdades, mas sim a adquirir uma melhor compreensão do presente.

Pode-se concluir que existe uma possível correlação entre o sistema sesmarial e o surgimento de latifúndios e terras devolutas, mas não se limita apenas a isso. Isso ocorre porque, apesar de muitos títulos de sesmarias terem sido concedidos fora dos limites legais, a forma de produção empregada na época - o sistema de plantation - favorecia a formação de latifúndios, uma vez que as plantações de monoculturas ocupavam vastas áreas. Além disso, mesmo durante o período colonial, havia questões ambientais a serem enfrentadas.

Pode-se afirmar, portanto, que não apenas o sistema sesmarial favoreceu o latifúndio e o surgimento das terras devolutas - que ainda hoje existem, com 453.782 hectares apenas no estado de Goiás - mas também as fragilidades do sistema agrário de forma geral. A agricultura era praticada de acordo com a conveniência, oportunidade e necessidade, de modo que os próprios posseiros, na maioria das vezes, não tinham interesse em estabelecer moradia fixa.

Além disso, o sistema de exploração agrícola da época não favorecia a regularização fundiária, que é uma construção do capitalismo e do sistema agrícola moderno. Naquele momento histórico, a regularização não era tão importante, já que o conceito de regularização era mutável. De fato, durante o período das sesmarias, apenas 14 títulos de sesmaria foram confirmados no Estado de Goiás. Ou seja, o interesse por títulos estava diretamente ligado ao tipo de mercado agrícola que funcionava naquela região. A falta de incentivos e estruturas adequadas para a regularização da terra contribuiu para o surgimento de terras devolutas, um problema que ainda persiste e é evidente no Estado de Goiás, onde existem mais de 450 mil hectares de terras devolutas pendentes de regularização.

Dessa forma, é sabido que as terras devolutas e os latifúndios têm origem no mesmo sistema de distribuição de terras: as sesmarias. Por isso, é inevitável que ambos possuam uma relação simbiótica com o referido sistema. No entanto, em muitos estados, como é o caso de Goiás, as sesmarias tiveram baixo impacto na formação da propriedade, de forma que não se pode afirmar isoladamente que as terras devolutas e os latifúndios são consectários do sistema sesmarial. Em algumas regiões, a posse se fez muito mais presente na formação dos latifúndios, apesar de a posse ter uma condição muito ligada ao sistema sesmarial.

Dessa forma, considerando a evolução conceitual e finalidade da propriedade ao longo do tempo, é evidente que na contemporaneidade é imperativo que a terra cumpra a sua função social, sob pena de ser destinada para a reforma agrária. Entretanto, o princípio da função social pode ser, em algumas situações, uma fonte de injustiça social, especialmente para os pequenos posseiros e agricultores familiares, uma vez que o cumprimento dos requisitos estabelecidos no artigo 186 da Constituição Federal pode ser inviável para muitos.

Dessa forma, pode-se destacar a importância dos movimentos sociais na busca por mudanças e justiça social no âmbito agrário, muitas vezes promovendo verdadeiras “reformas agrárias”. A Reforma Agrária distributiva, prevista no artigo 1º do Estatuto da Terra, é resultado desses movimentos, que lutam por uma distribuição mais equitativa de terras e pela desconcentração fundiária.

A função social da terra desempenha um papel duplo, sendo um requisito essencial na teoria legislativa, com grande relevância para a produção agrícola, e, por outro

lado, servindo como um instrumento legal para restringir o acesso à terra. É nesse contexto que os movimentos sociais se tornam necessários.

Embora o princípio da função social da terra seja um tema comum em análises agrárias, a sua criação e conceitualização o tornam potencialmente indispensável, adaptando-se às novas realidades criadas pela evolução da sociedade e pelas novas leis. Por isso, a função social da terra é frequentemente interpretada à luz das lutas sociais, evidenciando a importância dos movimentos sociais na busca por mudanças no âmbito agrário.

Referências

ALBURQUEQUE, Marcos Prado. O Direito Agrário na Constituição (obra coletiva). Rio de Janeiro: Forense, 2005.

ARAÚJO, Ionnara Vieira; TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. Apropriação de terras no Brasil e o instituto das terras devolutas. Revista da Faculdade de Direito da UERJ, Rio de Janeiro, v. 1, n. 19, jun./dez. 2011.

BALDEZ, Miguel Lancelotti. A terra no campo: a questão agrária. In: MOLINA, Mônica C.; SOUSA JÚNIOR, José G. de; TOURINHO NETO, Fernando da C. (org.). O direito achado na rua: Introdução crítica ao direito agrário. Vol. 3. Brasília, Universidade de Brasília, Decanato de Extensão, Grupo de Trabalho de apoio à Reforma Agrária, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. O Estado e a Garantia da Propriedade no Brasil. In: CARDOSO JR., José Celso e BERCOVICI, Gilberto (org.). República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

BIALOSKORSKI NETO, S. Função social da propriedade rural e reforma agrária. Revista de Direito Agrário, v. 2, n. 2, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Geográfico, 1988.

BRASIL. Lei Imperial nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm>. Acesso em: 29 ago. 2021.

CARVALHO, Maria do Socorro Ferreira de. Reforma Agrária e Função Social da Propriedade Rural. 2010. Disponível em: https://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-YQH8Y/reforma_agraria_e_fun_o_social_da_propriedade_rural.pdf?sequence=1 . Acesso em: 05 fev. 2023.

CHNEIDER, Sergio; MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (org.). Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. Porto Alegre, 2004

FERLINI, Vera Lúcia Amaral. Açúcar e Colonização. 1ª ed. São Paulo: Alameda, 2010.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. Brasília: IPEA, 2016.

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. Edição comemorativa, 50 anos. Apresentação: Rosa Freire d'Aguiar; Introdução: Luiz Felipe de Alencastro. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

GEHLEN, Ivaldo; MOCELIN; Daniel Gustavo. Organização social e movimentos sociais rurais. 1ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GORENDER, Jacob. A forma plantagem de organização da produção escravista. In: STÉDILE, João Pedro (org.). A questão agrária no Brasil: o debate na esquerda - 1960-1980. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

GORENDER, Jacob. O Escravismo Colonial. São Paulo: Perseu Abramo/Expressão Popular, 2016.

MAESTRI, Mario. A aldeia ausente: índios, caboclos, cativos, moradores e imigrantes na formação da classe camponesa brasileira. In: STÉDILE, João Pedro (org.). A questão agrária no Brasil: o debate na esquerda - 1960-1980. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

MARÉS, Carlos Frederico. A função social da terra. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

MARÉS, Carlos Frederico. Função social da propriedade. In: SONDA, Claudia; TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (org.). Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no Estado do Paraná. Curitiba: Instituto de Terras, Cartografia e Geociências, 2010. v. 1, p. 181- 197.

MARQUES, Benedito Ferreira. Direito agrário brasileiro. 10a edição. São Paulo: Atlas, 2012.

MARQUES, Benedito Ferreira. Direito agrário brasileiro. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2010

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg & FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. *Revista de Economia Política*, vol 33, n° 2 (131), pp 222-239, abril-junho/2013.

MORAES, Antonio Carlos Roberto. *Direito Constitucional*. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MOREIRA, Ruy. O Plano Nacional de Reforma Agrária em Questão. In: *Revista Terra Livre*. Nº 01, Ano 1. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1986.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. *Direito à terra no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Alameda, 2012.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST). *Por que lutamos? MST*, 2005.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. *Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária*. 1ª ed. São Paulo: Labur Edições, 2007

PEREIRA, Luciene Maria Pires. Reflexões acerca da distribuição de terras no período colonial brasileiro: o caso das sesmarias. In: XXVI SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH, 2011, São Paulo. *Anais...* São Paulo: jul. 2011. p. 1-17.

PILATI, José Isaac. *Propriedade e função social na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

SALOMÃO, Ivan Colangelo. *As origens do desenvolvimentismo brasileiro e suas controvérsias: notas sobre o debate historiográfico*. Porto Alegre: Revista Nova Economia, 2017.

SANTOS, Gilda Diniz dos. *Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo*. Brasília: Incra, 2011

SILVA, Lúgia Osorio. *As leis agrárias e o latifúndio improdutivo*. São Paulo em perspectiva, São Paulo, v. 11, 1997.

SILVA, Lúgia Osorio. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. 2ª ed. São Paulo: Editora da Unicamp, 1996.

SOUZA, Jessé. Reforma agrária, agrícola camponesa e direitos humanos no Brasil. In: SOUZA, Jessé; COSTA, Sérgio (org.). *Direitos humanos no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2015. p. 197-222.

STEDILE, J. P. *Reforma Agrária: questão de justiça social*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

TANCREDO, Maria Isabel. Desapropriação para Fins de Reforma Agrária nos Casos de Descumprimento das Funções Social, Ambiental e Trabalhista. In: Insurgencia – revista de direitos e movimentos sociais. Ano 1, V. 1, N. 2. Brasília: IPDMS, 2015.

TORRES, Alberto. A Organização Nacional. 3ª. Edição. São Paulo: Editora Nacional, 2002.

A DEMARCAÇÃO DE TERRA INDÍGENA:

Regulamentação que Traz Segurança?

Gabriel de Queiroz Colares¹

O procedimento de demarcação de Terra Indígena tem sua origem no direito originário dos índios sobre a terra, o qual tem suas raízes no século XVII, quando a Coroa Portuguesa editou documentos legais que objetivavam dar andamento ao processo de colonização, enquanto resguardava os direitos territoriais dos povos indígenas.

O processo da colonização afetou diretamente a vida dos povos tradicionais no país, sendo considerados “inferiores” pelos colonos, e submetendo-lhes ao poder eurocêntrico (Amorim *et al.*, 2020, p.66).

Neste sentido, temos que “o acesso à terra, no Brasil, aconteceu por meio de decretos, alvarás e ordens régias” (Martini *et al.*, 2018, p. 16), consoante o Alvará Régio de 1º de abril de 1680² e a Lei de 06 de junho de 1755, diplomas legais que reconheceram o caráter originário e imprescritível dos direitos dos índios sobre suas terras.

O sistema legal brasileiro manteve este direito congênito e originário dos indígenas sobre suas terras por meio de diversas leis, tais como a Lei de Terras de 1850, o Decreto

1 Mestrando no programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará, sob a matrícula 202200370009. Email: gqcolares@hotmail.com

2 O texto do Alvará Régio está disponível no site da Fundação Nacional do Índio – Funai, no endereço eletrônico <http://www.funai.gov.br/index.php/2014-02-07-13-26-02>. Acesso em 10/07/2022.

1318 de 1854, a Lei nº 6.001/73 e as Constituições de 1934, 1937, 1946 e da Emenda Constitucional de 1969.

A antropóloga Manuela Carneiro da Cunha disserta especificamente sobre este período, quando afirma:

O direito dos índios a suas terras, apesar de frequentemente transgredido, foi reconhecido desde a época colonial [...]. Ele foi inscrito em todas as Constituições republicanas desde a de 1934. A partir de então, a posse inalienável de suas terras foi assegurada aos índios. Na Constituição de 1967, acrescentou-se que a propriedade das terras indígenas seria da União. A Emenda Constitucional de 1969 explicitou esses direitos de forma vigorosa, no artigo 198. (Cunha, 2018).

Ainda, José Afonso da Silva já destacava a importante distinção entre a noção de indigenato e ocupação, essencial para compreensão da terra indígena como fonte primária e congênita da posse da terra:

O indigenato não se confunde com a ocupação, com a mera posse. O indigenato é a fonte primária e congênita da posse territorial; é um direito congênito, enquanto a ocupação é título adquirido. O indigenato é legítimo por si” (Silva, 1984).

A Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, de 1988, dedicou um capítulo para tratar dos direitos da população indígena (art. 231 232 da CRFB, Brasil, 1988), dispondo sobre o direito a terra, cultura e organização social.

O artigo 231, considerado como o grande avanço constitucional positivado (Treccani; Alves, 2017, p. 597), reconhece aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Ressalta-se a CRFB determina que as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios são bens da União (art. 20. XI da CRFB, Brasil, 1988), que deve garantir os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, por meio da demarcação.

O texto constitucional também amplia a proteção, por meio do reconhecimento de direitos mais amplos, os quais exigem uma política multiculturalista de valorização da cultura que torna necessárias políticas públicas adequadas, que vem carreadas junto ao artigo 231 por meio de seus parágrafos, evidenciando o pluralismo legal, o qual já é estudado tanto pelo direito quanto pela antropologia (Little, 2004, p. 280).

Não há um consenso definitivo em relação ao conceito do termo (Castro; Oliveira, 2016, p. 54), mas terras tradicionalmente ocupadas pelos índios são aquelas por eles habitadas em caráter permanente, que utilizam para suas atividades de produção, sendo imprescindíveis para a preservação dos recursos ambientais necessários e também as terras indispensáveis para sua reprodução física e cultural, conforme seus usos, costumes e tradições. Não somente, estas terras são destinadas à sua posse permanente, não compondo o mercado de terras (Carvalho, 2011, p. 176), sendo indisponíveis e inalienáveis, bem como os direitos sobre elas imprescritíveis, e cabendo a eles usufruto exclusivo das riquezas advindas do solo e dos recursos hídricos ali existentes.

A Lei Federal n. 6.001, de 1973, dispõe sobre o Estatuto do Índio e, no seu artigo Art. 2º, determina à União, aos Estados e os Municípios, bem como aos órgãos das respectivas administrações indiretas, nos limites de sua compe-

tência, atuação para a proteção das comunidades indígenas e a preservação dos seus direitos.

Desta forma, com a edição do Decreto Federal nº 1775/96, que regulamentou o artigo 231 da CRFB e 2º, IX da Lei Federal n. 6.001, de 1973, obteve-se o processo de demarcação efetivamente regulamentado, passando a ser o meio administrativo que se utiliza como ferramenta para identificar e sinalizar os limites dos territórios tradicionalmente ocupados.

É importante fazer a ressalva de que, apesar de antiga, a regulamentação não configura um sentimento de segurança para a população indígena, isto é, não cumpre o seu devido papel, pois grande parte dos conflitos no setor agrário continuam envolvendo populações tradicionais, inclusive os indígenas (Malerba, 2015, p. 83).

Entre tudo que existe regulamentado e a efetivação deste direito há um grande abismo, não ocorrendo a devida nem a correta efetivação do legislativo, e não havendo também compreensão dos órgãos responsáveis quanto ao processo de demarcação (Costa Filho, 2012 p. 336), representando risco inclusive para externos alheios ao conflito.

Até o momento, a maior parte das questões até então constantes em Lei não são devidamente cumpridas. Apesar de serem antigas, não se deve confundir com efetivas, tendo em vista a situação vivida pelos povos indígenas e quantidade de lutas que ainda travam face ao descaso que há com a situação deles.

Como problema de pesquisa, demanda-se qual tem sido a relevância concreta do Decreto que regulamenta a demarcação da TIs para a segurança de tais populações?

Como objetivos, tem-se como geral identificar a quantidade de conflitos mitigados por meio da demarcação de terras indígenas; como específicos delimitar o conceito de terras indígenas para a doutrina; explanar acerca do processo de demarcação de terra indígena segundo a FUNAI; verificar o estágio e gravidade dos conflitos existentes envolvendo demarcação de terras indígenas.

Quanto à metodologia, adota-se o método dedutivo, com pesquisa exploratória, realizando-se análise doutrinária sobre o tema, seguida do estudo legislativo, e análise de informações de ONGs e FUNAI quanto aos conflitos indígenas.

Até o momento, a maior parte das questões até então constantes em Lei não são devidamente cumpridas. Apesar de serem antigas, não se deve confundir com efetivas, tendo em vista a situação vivida pelos povos indígenas e quantidade de lutas que ainda travam face ao descaso que há com a situação deles.

Logo, verifica-se que a regulamentação, apesar de já existir e estar positivada, não se traduz em segurança às partes presentes nos conflitos, inclusive sendo essa existência reconhecida pelo Supremo em alguns de seus julgados (Silva, 2016, p. 16), mas não sendo verificada, no presente momento, grande movimentação legislativa para mitigação desta insegurança causada pela inércia do Poder Público.

1. Terra Indígena: um Conceito em Discussão?

Inicialmente, mister fazer a distinção entre as diferentes noções de terra indígena: as tradicionalmente ocupadas, as reservas indígenas, as terras dominiais e as terras interditadas (Funai, 2019).

As terras indígenas tradicionalmente ocupadas são aquelas abarcadas pelo artigo 231 da Constituição, diz respeito ao direito originário dos povos indígenas, tendo seu processo de demarcação disciplinado pelo Decreto nº 1775/1996.

As reservas indígenas são terras advindas de doações de terceiros, adquiridas ou desapropriadas pela União, que são destinadas à posse permanente dos povos indígenas. Pertencem também ao patrimônio da União, mas não devem ser confundidas com as terras de ocupação tradicional. Apesar disso, há terras indígenas que foram reservadas, principalmente na primeira metade do século XX, que hoje são reconhecidas como de ocupação tradicional.

Terras dominiais correspondem às de propriedade das comunidades indígenas, que são havidas por qualquer forma de aquisição de domínio, conforme disciplina a legislação civil; uma terra comprada pela comunidade indígena, por exemplo.

Por fim, as terras interditadas são áreas interditadas pela FUNAI para a proteção dos povos e grupos indígenas que se encontram isolados, com restrições para ingresso e trânsito de terceiros na área. Esta interdição pode ocorrer ou não de maneira concomitante com o processo de demarcação.

A importância da terra para os Povos Indígenas são algo que nós, de fora, não podemos compreender, conforme explana Garcia (2012, p. 111), pois ela é encarada como fonte de vida, isto é, o território carrega um significado histórico de continuidade da existência enquanto sociedade, tendo um peso histórico-cultural, bem como organizacional e de estruturação da vida; não com uma visão mercantilista, mas integrando as dimensões cultural, econômica, social e política.

Visando a uma definição constitucional e apresentando o regime jurídico, Luiz Armando Badin, Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério de Justiça à época ensina que:

a terra indígena está sujeita a um regime especial: é inalienável, indisponível e os direitos sobre ela, imprescritíveis. Por tudo isso é que as rendas do patrimônio indígena são também impenhoráveis. Os índios não podem ser removidos, salvo em situações muito especiais, definidas na própria Constituição (epidemias, catástrofes, soberania nacional), e isso somente após deliberação do Congresso Nacional. A eles é assegurado o usufruto exclusivo das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos situados nessas áreas. A exploração das riquezas minerais do subsolo (pesquisa e lavra) e o aproveitamento dos recursos hídricos dependem também de autorização do Congresso Nacional, assegurando-se, além disso, a participação das comunidades afetadas nos resultados da lavra. O garimpo não é admitido, salvo aquele realizado, de modo tradicional e em condições administrativas especiais, pelos próprios índios. Como decorrência dos direitos originários dos índios sobre suas terras, são ainda nulos todos os títulos que contra elas se possam opor, com indenização apenas das benfeitorias de boa-fé. (Badin, 2006, p. 130).

As terras tradicionalmente ocupadas se distinguem ainda pelo fator temporal (permanência da ocupação); pelo fator econômico; pelo fator ecológico; ou cultural e demográfico (Badin, 2006, p. 133-134), referentes, respectivamente, ao tempo que aquela população está ali, à utilização para atividades de subsistência e geração econômica, à preservação de recursos naturais e à necessidade de reprodução física e cultural daquele povo.

A Constituição da República dita, em seu artigo 231, o seguinte:

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

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

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, «ad referendum» do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que

dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

Em resumo, tal artigo é a construção jurídica das mais originais e escapa às definições tradicionais do direito civil, sendo tal a chave para sua compreensão (Badin, 2006, p. 133).

Apesar de não haver consenso da doutrina, podemos compreender a terra indígena com base nos fatores acima delimitados.

2. O Processo de Demarcação das Terras Indígenas

A Lei Federal n. 6.001, de 1973, dispõe sobre o Estatuto do Índio e, no seu artigo Art. 2º, determina à União, aos Estados e os Municípios, bem como aos órgãos das respectivas administrações indiretas, nos limites de sua competência, atuação para a proteção das comunidades indígenas e a preservação dos seus direitos, especificados em seus incisos, em especial garantir aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição, a posse permanente das terras que habitam, reconhecendo-lhes o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes (art. 2º, IX da CRFB).

A partir dos anos 90, iniciou-se uma fase em que a garantia deste direito originário dos indígenas passou a se dar por meio de um estudo minucioso da territorialidade dos diferentes povos (Funai, 2014)³, deixando de se considerar apenas os usos passados e presentes, mas também

3 Mais uma vez, utiliza-se como base para a informação o site da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/2014-02-07-13-26-02>

os usos futuros, conforme consagrado no texto constitucional supramencionado.

Desta forma, com a edição do Decreto Federal nº 1775/96, que regulamentou o artigo 231 da CRFB e 2º, IX da Lei Federal n. 6.001, de 1973, obteve-se o processo de demarcação efetivamente regulamentado, passando a ser o meio administrativo que se utiliza como ferramenta para identificar e sinalizar os limites dos territórios tradicionalmente ocupados.

O Decreto Federal possui onze artigos, disciplinando neles a maneira como ocorre o processo demarcatório, que, como citado previamente, passa a ser o meio administrativo usado para demarcar as terras indígenas sob a orientação do órgão federal de assistência ao índio – FUNAI.

Segundo o Decreto, esta demarcação deve ser fundamentada em trabalhos desenvolvidos por profissional da área da antropologia de qualificação reconhecida, que irá elaborar, em prazo fixado na portaria de sua nomeação, estudo antropológico de identificação.

A FUNAI (órgão federal de assistência ao índio) deve designar grupo técnico especializado, que deverá ser composto por servidores de seu próprio quadro funcional, coordenado por um antropólogo, tendo como objetivo a realização de estudos complementares de natureza étnico-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e o levantamento fundiário que for necessário para seguir com a delimitação.

Este levantamento fundiário será realizado, quando necessário, em conjunto com o órgão federal ou estadual específico, devendo ser designados os técnicos no prazo de 20 dias a contar do recebimento da solicitação da FUNAI.

Em todas as fases do procedimento deverá haver a participação do grupo indígena, representado segundo suas formas próprias.

Quando necessário, o grupo técnico solicitará a colaboração de membros da comunidade científica de outros órgãos públicos para embasar seus estudos e no prazo de 30 dias a partir da publicação do ato que constituir o grupo técnico deve-se prestar informações sobre a área objeto da identificação.

Após a conclusão dos trabalhos de identificar e delimitar a área, o grupo técnico deverá apresentar relatório circunstanciado à FUNAI, dando as características da terra indígena a ser demarcada.

Sendo aprovado o relatório pelo titular da FUNAI, deverá este publicar um resumo em Diário Oficial da União e também em Diário Oficial da unidade federada onde se localizar a área sob demarcação, no prazo de 15 dias a partir da data de recebimento, acompanhado de mapa da área e memorial descritivo, sendo devido a afixação da publicação na sede da Prefeitura Municipal de onde se encontrar o imóvel.

A partir do início do procedimento até noventa dias após a publicação do resumo do relatório em Diário Oficial, é facultado aos Estados e Municípios onde for localizada a área sob demarcação e demais interessados se manifestar, apresentando à FUNAI razões instruídas com provas para pleitear indenização ou demonstrar vícios totais ou parciais do relatório, podendo juntar títulos dominiais, laudos periciais, pareceres, testemunhas, mapas, fotografias e demais documentos pertinentes.

Nos sessenta dias seguintes ao fim do prazo acima mencionado, a FUNAI deverá encaminhar o respectivo procedimento ao Ministro de Estado de Justiça, em conjunto com parecer relativo às razões e provas apresentadas.

No máximo 30 dias após o recebimento de tal procedimento o Ministro de Estado da Justiça deverá decidir declarando – por meio de portaria – os limites da terra indígena e determinando sua demarcação; prescrevendo todas as diligências que acredite serem necessárias, devendo estas serem cumpridas no prazo de 90 dias; ou desaprovando a identificação e devolvendo os autos à FUNAI, com decisão fundamentada, circunscrita ao não atendimento daquilo que consta no §1º do artigo 231 da Constituição Federal.

O Decreto Federal 1.775/96 continua disciplinando a demarcação quando legisla que os trabalhos de identificação e delimitação das terras indígenas que foram realizados anteriormente são passíveis de consideração pela FUNAI para título de demarcação, no caso de compatibilidade com o disposto no Decreto.

Na possibilidade de ser verificada a presença de ocupantes não índios na área que está em processo de demarcação, a FUNAI deverá dar prioridade ao respectivo reassentamento, conforme o levantamento realizado pelo grupo técnico e observando a legislação pertinente.

A homologação da demarcação de Terra Indígena deverá ser feita mediante decreto, e em trinta dias após a publicação do decreto homologatório a FUNAI promoverá o respectivo registro em cartório de registro de imóveis (CRI) da comarca correspondente e na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda (SPU).

Por fim, referente ao processo demarcatório, é trazida no Decreto, em seu artigo nono, a possibilidade de manifestação de interessados no prazo de 90 dias nas demarcações em curso ainda não homologadas por meio de decreto específico e que ainda não tenham sido objeto de registro em cartório de registro de imóveis ou na SPU, sendo esta manifestação por meio da juntada de provas e documentação pertinentes; no caso da manifestação versar sobre demarcação homologada, o Ministro da Justiça irá examiná-la e propor ao Presidente da República as providências cabíveis.

De maneira mais simples, a FUNAI (2014) informa que a competência da demarcação ficou a cargo do Poder Executivo, compreendendo 9 (nove) etapas, quais sejam:

- i) Estudos de identificação e delimitação, a cargo da Funai;
- ii) Contraditório administrativo;
- iii) Declaração dos limites, a cargo do Ministro da Justiça;
- iv) Demarcação física, a cargo da Funai;
- v) Levantamento fundiário de avaliação de benfeitorias implementadas pelos ocupantes não-índios, a cargo da Funai, realizado em conjunto com o cadastro dos ocupantes não-índios, a cargo do Incra;
- vi) Homologação da demarcação, a cargo da Presidência da República;
- vii) Retirada de ocupantes não-índios, com pagamento de benfeitorias consideradas de boa-fé, a cargo da Funai, e reassentamento dos ocupantes não-índios que atendem ao perfil da reforma, a cargo do Incra;
- viii) Registro das terras indígenas na Secretaria de Patrimônio da União, a cargo da Funai; e
- ix) Interdição de áreas para a proteção de povos indígenas isolados, a cargo da Funai.

Observa-se, desta maneira, que é um processo longo e complexo, realizado sobretudo por entidades do Governo Federal, havendo prazos estabelecidos em lei que não são cumpridos, tornando a demarcação ainda mais morosa.

Primeiramente, a terra objeto da análise é identificada e delimitada, mas estes atos não significam que esta é efetivamente Terra Indígena.

Faz-se necessária a abertura de possibilidade de se contestar aquela delimitação, isto é, tendo em vista que na maioria dos casos aquele imóvel em análise está em posse de outrem, conforme preconiza o artigo 5º, LV da CRFB, onde consta o direito constitucional ao contraditório e à ampla defesa, tanto em questões judiciais quanto administrativas.

Somente após a análise da contestação ocorrerá a declaração de limites, declaração esta que fica a critério do Ministro de Justiça, sendo fixado o prazo de 30 dias no artigo 2º, §10º, do Decreto 1775/1996, mas inexistindo qualquer sanção para seu descumprimento, o que implica no fato de ser uma letra de lei ignorada recorrentemente, consagrando uma realidade onde na prática não há prazo.

Em seguida, a Fundação Nacional do Índio – FUNAI – procede com a demarcação física da área.

A FUNAI e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA –, cada um naquilo que lhe compete, realizam o levantamento fundiário das benfeitorias (construções e obras) realizadas na área por não índios e o cadastro destes ocupantes, ocorrendo a homologação da demarcação somente após o cumprimento de todos os passos explanados, e restando a cargo da Presidência da República esta homologação, a ser realizada no momento que o(a) presidente decidir.

Após esta homologação, retiram-se os ocupantes não índios do local, devendo haver o pagamento pelas benfeitorias erigidas de boa-fé, conforme análise da FUNAI, e reassentamento destes que atendam ao perfil da Reforma Agrária em outro imóvel, por meio do INCRA.

Após toda esta tramitação, a FUNAI realiza o registro das Terras Indígenas na Secretaria de Patrimônio da União – SPU –, e interdita a área para a proteção de povos indígenas isolados, caso aplicável; conforme consta no site da Fundação Nacional do Índio⁴.

3. Os Conflitos, as Terras Indígenas e a Demarcação

Em dados da *Comisión Económica para América Latina* (CEPAL) de 2003, estimava-se que havia cerca de 43 milhões de indígenas na região, isto é, aproximadamente 10% da população, e destes quarenta e três milhões, mais de 90% necessitam da terra para se desenvolver (García, 2012, p. 109).

Denota-se daí, uma vez mais, a ampla relevância da temática terra para tal população tradicional.

Não somente, a quantidade de conflitos existentes dentre esta população e a sociedade civil são muitos e longos, podendo ser definido como:

“Os conflitos ambientais territoriais marcam situações em que existe sobreposição de reivindicações de diversos segmentos sociais, portadores de identidades e lógicas culturais diferenciadas, sobre o mesmo recorte espacial - por exemplo, área para

4 Todo o trâmite é explicado de maneira simples e objetiva no site da Funai, no tópico “Entenda o processo de demarcação”. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/2014-02-07-13-24-53>

implementação de uma hidrelétrica versus territorialidades da população afetada. A diferença em relação aos conflitos sobre a terra é que os grupos envolvidos apresentam modos distintos de produção dos seus territórios, o que se reflete nas variadas formas de apropriação daquilo que chamados de natureza naqueles recortes espaciais” (Zhouri e Laschefski, 2010, p. 23).

Inclusive, todo este tempo que se leva para findar o processo já foi até mesmo analisado pelo Superior Tribunal de Justiça, por meio do Recurso Especial nº 1.114.012 – SC (2009/0082547-8), conforme se vislumbra:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSOS ESPECIAIS. DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. FIXAÇÃO DE PRAZO RAZOÁVEL PARA O ENCERRAMENTO DO PROCEDIMENTO DEMARCATÓRIO. POSSIBILIDADE.

1. Não viola o art. 535 do CPC, tampouco nega a prestação jurisdicional, o acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, adotou, entretanto, fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia.
2. O aresto atacado abordou todas as questões necessárias à integral solução da lide, concluindo, no entanto, que é possível a fixação, pelo Poder Judiciário, de prazo razoável para que o Poder Executivo proceda à demarcação de todas as terras indígenas dos índios Guarani.
3. A demarcação de terras indígenas é precedida de processo administrativo, por intermédio do qual são realizados diversos estudos de natureza etno-histórica, antropológica, sociológica, jurídica, cartográfica e ambiental, necessários à comprovação de que a área a ser demarcada constitui terras tradi-

cionalmente ocupadas pelos índios. O procedimento de demarcação de terras indígenas é constituído de diversas fases, definidas, atualmente, no art. 2º do Decreto 1.775/96.

4. Trata-se de procedimento de alta complexidade, que demanda considerável quantidade de tempo e recursos diversos para atingir os seus objetivos. Entretanto, as autoridades envolvidas no processo de demarcação, conquanto não estejam estritamente vinculadas aos prazos definidos na referida norma, não podem permitir que o excesso de tempo para o seu desfecho acabe por restringir o direito que se busca assegurar.

5. Ademais, o inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, incluído pela EC 45/2004, garante a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

6. Hipótese em que a demora excessiva na conclusão do procedimento de demarcação da Terra Indígena Guarani está bem evidenciada, tendo em vista que **já se passaram mais de dez anos do início do processo de demarcação, não havendo, no entanto, segundo a documentação existente nos autos, nenhuma perspectiva para o seu encerramento.**

7. Em tais circunstâncias, tem-se admitido a intervenção do Poder Judiciário, ainda que se trate de ato administrativo discricionário relacionado à implementação de políticas públicas.

8. “A discricionariedade administrativa é um dever posto ao administrador para que, na multiplicidade das situações fáticas, seja encontrada, dentre as diversas soluções possíveis, a que melhor atenda à finalidade legal. O grau de liberdade inicialmente conferido em abstrato pela norma pode afunilar-se diante do caso concreto, ou até mesmo desaparecer, de modo que o ato administrativo, que inicialmente demandaria um juízo discricionário, pode se reverter em ato cuja atuação do administrador es-

teja vinculada. Neste caso, a interferência do Poder Judiciário não resultará em ofensa ao princípio da separação dos Poderes, mas restauração da ordem jurídica.” (REsp 879.188/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 2.6.2009)

9. Registra-se, ainda, que é por demais razoável o prazo concedido pelo magistrado de primeiro grau de jurisdição para o cumprimento da obrigação de fazer — consistente em identificar e demarcar todas as terras indígenas dos índios Guarani situadas nos municípios pertencentes à jurisdição da Subseção Judiciária de Joinville/SC, nos termos do Decreto 1.775/96, ou, na eventualidade de se concluir pela inexistência de tradicionalidade das terras atualmente ocupadas pelas comunidades de índios Guarani na referida região, em criar reservas indígenas, na forma dos arts. 26 e 27 da Lei 6.001/73 —, sobretudo se se considerar que tal prazo (vinte e quatro meses) somente começará a ser contado a partir do trânsito em julgado da sentença proferida no presente feito.

10. A questão envolvendo eventual violação de preceitos contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi examinada pela Corte de origem, carecendo a matéria, portanto, do indispensável prequestionamento.

11. Recursos especiais parcialmente conhecidos e, nessas partes, providos.

(STJ. RECURSO ESPECIAL: REsp 1114012 SC 2009/0082547-8. Relatora: Ministra Denise Arruda. DJ: 10/11/2009.)

(Grifos do autor)

Não somente, outro entrave para o desenrolar deste processo é a quantidade de conflitos por eles gerados, envolvendo lideranças indígenas, lideranças não indígenas, fazendeiros, Estado e habitantes da região como um todo,

como exemplifica o caso do Povo Xucuru, onde diversas mortes ocorreram, principalmente de líderes indígenas, conforme consta no Manual de Jurisprudência dos Direitos Indígenas do MPF:

[...] O processo de delimitação, demarcação e desintrusão da terra indígena do povo Xucuru foi marcado por um contexto de insegurança e ameaças, que resultou na morte de vários líderes indígenas da comunidade.

O filho e sucessor do Cacique Xicão, o Cacique Marquinhos, e sua mãe, Zenilda Maria de Araújo, receberam ameaças por sua posição de líderes da luta do Povo Indígena Xucuru pelo reconhecimento de suas terras ancestrais. Em 2001, as ameaças se concentraram no Cacique Marquinhos. A Comissão Interamericana concedeu medidas cautelares em favor de ambos, em 29 de outubro de 2002.

No entanto, o Cacique Marquinhos sofreu um atentado contra sua vida, em 7 de fevereiro de 2003, que causou a morte de dois membros do povo Xucuru, que acompanhavam o Cacique nesse momento. Esses acontecimentos desencadearam atos de violência no território indígena. [...] (Brasil, MPF. 2019)

Desta maneira, verifica-se que apesar de ser um processo tão importante na perspectiva histórica e de manutenção das nossas raízes, ocorre de maneira pouco efetiva, tendo em vista todo o tempo que leva à sua conclusão.

O processo administrativo gera distintos níveis de proteção dependendo da fase em que se encontra, seja em estudo, delimitada, declarada, homologada, regularizada ou interdita, conforme informa a Fundação Nacional do Índio⁵.

5 A explicação mais detalhada consta no site da FUNAI. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>

A terra em estudo (16,83% do total de Terras Indígenas registradas) é aquela onde ainda são realizados os estudos antropológicos, históricos, fundiários, cartográficos e ambientais, visando a fundamentar a identificação e a delimitação da TI.

As áreas delimitadas (6,24%) já tiveram os estudos aprovados pela Presidência da FUNAI e sua conclusão foi publicada no Diário Oficial da União e do Estado, conforme ditado pelo Decreto Federal 1775/96, se encontrando na fase do contraditório administrativo ou em análise pelo Ministério da Justiça, para decidir sobre a expedição de Portaria Declaratória da posse tradicional indígena.

As declaradas (10,88%) são terras que já lograram à expedição da Portaria Declaratória do Ministro, estando autorizadas para serem demarcadas fisicamente, com materialização dos marcos e georreferenciamento.

Em seguida, as homologadas (1,3%) são terras que já tem seus limites materializados e georreferenciados, tendo sido homologada pelo decreto do(a) Presidente a demarcação administrativa.

Logo, as terras regularizadas (63,86%) são as que após o decreto homologatório já foram registradas em Cartório em nome da União e também na Secretaria do Patrimônio da União.

Por fim, as áreas interditadas (0,87%) correspondem àquelas com restrições de uso e ingresso de outros, sobretudo para a proteção de povos indígenas isolados.

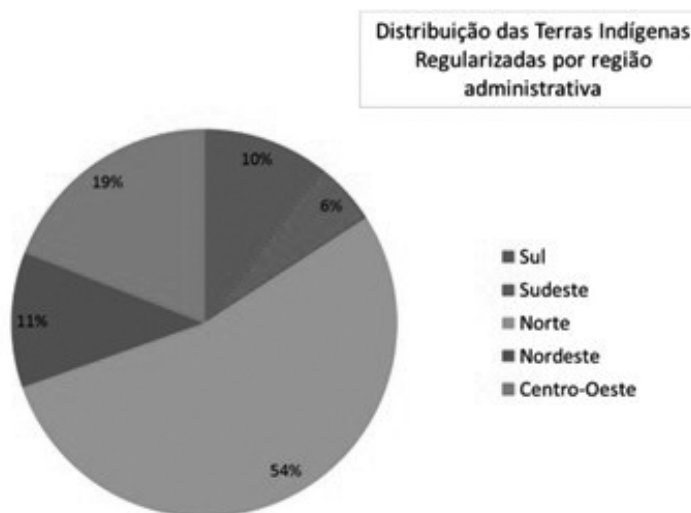
Conforme se avança nas fases para regularização, o nível de proteção que a Terra vem a receber da União é maior, pois se efetiva o entendimento de que a Terra de fato é indígena.

Fase do Processo	Qtd.	Superfície (ha)
Delimitada	43	2.183.990,4500
Declarada	75	7.612.681,3759
Homologada	9	334.546,3127
Regularizada	440	106.936.192,6108
Total	567	117.067.410,7494
Em Estudo	116	32,4868
Porta de Interdição	6	1.080.740,0000

Fonte: FUNAI, 2014.

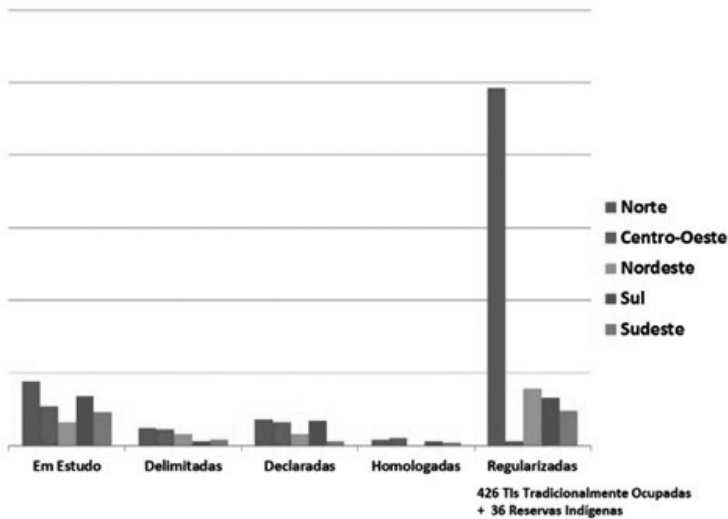
A tabela elucida as informações trazidas acima, acerca do momento em que se encontram os processos de demarcação de terras indígenas.

O gráfico seguinte diz respeito especificamente à distribuição das terras regularizadas de acordo com a região administrativa, devendo-se verificar o destaque que a região norte possui, correspondente ao fato de abrigar a Amazônia Legal.



Fonte: FUNAI, 2014.

Por fim, o seguinte gráfico faz uma análise das Terras Indígenas em cada estágio, de acordo com as regiões.



Fonte: FUNAI, 2014.

É de fácil percepção que o número de Terras Indígenas em estudo e estágios iniciais é amplamente superior às homologadas, não havendo nenhum tipo de prazo para que se findem os processos em andamento, muito pelo contrário, conforme manifestações do atual presidente da República⁶.

6 Em diversos veículos de comunicação encontram-se declarações do presidente afirmando que não irá homologar mais decretos de Terras indígenas, disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-08/bolsonaro-diz-que-nao-fara-demarcacao-de-terras-indigenas>; <https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-enquanto-eu-for-presidente-nao-tem-demarcacao-de-terra-indigena/>; <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/09/08/entenda-o-processo-de-demarcacao-de-terras-indigenas-criticado-por-bolsonaro.ghtml>

Considerações Finais

A demarcação das terras indígenas é importante ferramenta para o ordenamento territorial amazônico, sobretudo para conservação e preservação da natureza, bem como da integridade física, social e cultural das populações indígenas.

O procedimento para sua demarcação é complexo e moroso, envolvendo diversas partes e sendo comum a existência de conflitos, o que o torna ainda mais demorado. Sua realização se dá pela FUNAI, e divide-se em nove etapas.

Apesar de haver todo o procedimento administrativo, tem-se que o direito dos índios a seus territórios é originário (Castilho; Castilho, 2022, p. 508), culminando tal procedimento em ato declaratório, afirmando tratar-se de terras indígenas e, conseqüentemente, extinguindo a possibilidade de ali haver propriedade privada, ainda que “devidamente” registrada em cartório, pois considera-se ato nulo tal registro (Castilho; Castilho, 2022, p. 507).

Os conflitos existentes são latentes e crescentes, e, com a gestão do Executivo Nacional tida entre 2019-2022, retardou-se a luta de tais povos e se culminou à existência de mais conflitos.

Com isso, verifica-se que a demarcação é, sim, apesar dos problemas existentes, um caminho viável para mitigar conflitos, mas a falta de cumprimento de prazos dificulta a resolução.

Referências

AMORIM, Liliane Pereira de; MATOS, Juliana da Silva; TARRÉGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. **A territorialidade como instrumento de emancipação para os povos tradicionais no contexto do pluralismo jurídico.** In: SILVEIRA, Amanda Ferraz da *et al.* *Natureza e povos nas constituições latino-americanas.* Curitiba: CEPEDIS, 2020. pp. 65-83.

BADIN, Luiz Armando. **Arquivos do Ministério da Justiça**, Brasília, Ano 51, número 190, jul./dez. 2006.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Decreto n. 1.775**, de 8 de janeiro de 1996. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências.

CARVALHO, Franklin Plessmann. Terras tradicionalmente ocupadas: estudo comparativo entre comunidades de fundo de pasto e seus respectivos processos de regularização fundiária. In SAUER, Sérgio e ALMEIDA, Wellington (org.). **Terras e Territórios na Amazônia.** Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2011. pp. 163-180.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; CASTILHO, Manoel Lauro Volkmer de. A Nulidade do Registro do Imóvel Caípe. **Revista Direito e Práxis** [online]. 2022, v. 13, n. 1 [Acessado 27 Julho 2022] , pp. 497-524. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2179-8966/2022/65129>>. Epub 04 Abr 2022. ISSN 2179-8966. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2022/65129>.

CASTRO, Roberta Rowsy Amorim de. OLIVEIRA, Myriam Cyntia Cesar de. **Os termos “populações” e “comunidades” tradicionais e a apropriação dos conceitos no contexto amazônico.** In Mundo Amazônico 7(1-2), 2016. pp. 47-70

COSTA FILHO, Aderval. Identificação e delimitação de territórios indígenas e quilombolas: conflitos e riscos na prática pericial antropológica. In ZHOURI, Andréa (org.), **Desenvolvimento, reconhecimento de direitos e conflitos territoriais.** p. 332-351.

CUNHA, Manuela Carneiro da (org.). **Direitos dos Povos Indígenas em Disputa.** São Paulo: Editora Unesp, 2018.

EREsp 1.027.051-SC (Rel. Min. Benedito Gonçalves). Comentário. **Revista do Superior Tribunal de Justiça** , v. 238, p. 393-400, 2015.

FUNAI, Fundação Nacional do Índio. **Direito Originário.** Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/2014-02-07-13-26-02>>. Acesso em 08/10/2019.

FUNAI, Fundação Nacional do Índio. **Entenda o processo de demarcação**. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/2014-02-07-13-24-53>>. Acesso em 11/10/2019.

GARCIA, Maria del Carmem Sánchez. **Territorios indígenas y tierras de propiedad comunal**. In GARCIA, Maria del Carmem Sánchez. *Mujeres Tierra y Territorio. Nuestros andares y sentires*. La Paz: Colectivo Cabildeo; Fundación Xavier Albó. 2012. pp. 109-128.

LITTLE, Paul E. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade**. In *Anuário Antropológico/2002-2003*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2004. 251-290

MALERBA, Julianna. **Mineração e questão agrária: as reconfigurações da luta pela terra quando a disputa pelo solo se dá a partir do subsolo**. In *CPT. Conflitos no Campo – Brasil 2015* Goiânia: CPT Nacional – Brasil, 2016. pp. 80-86.

MARTINI, Sandra Regina *et al.* A terra como bem-comum na memória do direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 42, n. 1, p.11-31, jan/abr. 2018

SILVA, José Afonso da. Autoaplicabilidade do artigo 198 da Constituição Federal. **Boletim Jurídico da Comissão Pro-Índio de São Paulo**, Ano 1, n. 3, 1984, p. 3-9.

SILVA, Jose Afonso da. **Parecer**. São Paulo. Maio de 2016. Mimeo.

TRECCANI, Girolamo Domenico. ALVES, Luana N. B. Os direitos territoriais indígenas e a (in)compatibilidade com o marco temporal In: BASTOS, Augusto Velloso, FONSECA, Luciana Costa da, CICHOVSKI, Patrícia Blagitz. **Direitos Humanos na Amazônia**. ed. Salvador: Editora JusPodium e Cesupa, 2017, v.1, p. 567- 604

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação. In:_____. (org.). **Desenvolvimento e Conflitos Ambientais**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010, p. 11-31.



A EFETIVIDADE DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS COLETIVAS NO ÂMBITO DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO E DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ E A SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS COMO FERRAMENTA PROPOSTA PELO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL 2015

*Wânia Grangeiro Cardoso¹
Girolamo Domenico Treccani²*

O presente texto abordará a efetividade das ações possessórias coletivas e a solução consensual de conflitos nos moldes propostos pelo Código de Processo Civil brasileiro (Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015), doravante chamado apenas de CPC/2015.

Trataremos então dos interditos possessórios coletivos no âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) e no Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA), a saber, ações de Reintegração de Posse, Manutenção de Posse e Interditos Proibitórios. Iniciando nossa abordagem com uma revisão dos dispositivos legais (artigos 554

1 Mestre em Direitos Humanos e Meio Ambiente pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Email: wania_sg@hotmail.com.

2 Pós-Doutor pela Universidade Federal de Goiás, UFG e Università Degli Studi di Trento, UniTrento; Professor da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPA; Professor Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da UFG. Email: girolamo@ufpa.br.

e seguintes do CPC) e dos conceitos contidos no digesto processual civil.

O problema da efetividade em relação as ações desta natureza, surge a partir da prática da advocacia agrária e de lições do Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani.

Veja-se que as demandas possessórias coletivas, não raro, levam décadas para alcançarem decisões judiciais. Enquanto isso, as partes envolvidas suportam os prejuízos dos conflitos socioambientais, da insegurança jurídica no campo fático, e a devastação do meio ambiente, cujos recursos são essenciais à sua subsistência.

A longa duração dos processos, a ausência de recursos para cumprimento de decisões judiciais, a escassez de profissionais com qualificação técnica para auxiliar o trabalho dos magistrados, dentre outros fatores de cunho prático, colocam em cheque a efetividade do modelo proposto pelo Código de Processo Civil pátrio quanto às ações possessórias e resolução de conflitos coletivos.

Além disso, a ausência de previsão legal quanto à averiguação da validade dos títulos de terras que embasam tais ações e da própria aferição da função social da propriedade são problemas que merecem discussão. Na mesma esteira, está a retomada das ações de despejo e desocupação de imóveis rurais no contexto pós-pandêmico, a partir de 01 de novembro de 2022. E o Projeto de Lei nº 1.501/2022, que estabelece os procedimentos que devem ser adotados previamente aos aludidos despejos e desocupações. Tratamos ainda, dos meios para viabilizar a participação dos entes públicos e órgãos responsáveis pela política fundiária, na forma da Súmula nº 637 do STJ.

Discutiremos também, os dados relativos aos conflitos fundiários na Amazônia Legal e no estado do Pará, que constam no Caderno Conflitos no Campo Brasil 2021 do Centro de Documentação Dom Tomás Balduino – Comissão Pastoral da Terra (CPT). Ao mesmo tempo, serão examinados dados do Relatório Final de Pesquisa – Justiça Pesquisa: Conflitos Fundiários Coletivos Urbanos e Rurais: Uma Visão das Ações Possessórias de Acordo com o Impacto do Novo Código de Processo Civil, divulgado em 2021, do Conselho Nacional de Justiça.

Analisados os indicadores acima, abordaremos a importância da solução consensual de conflitos, por meio da autocomposição, das audiências de justificação prévia, mediação e conciliação. Tais alternativas surgem em um esforço conjunto dos operadores do Direito (juízes, promotores, defensores públicos e advogados) e partes (autor e réu) para obter avanços práticos, em contraponto às limitações (legais e práticas), com o intuito de majorar a efetividade das ações possessórias coletivas, trazendo respostas que, com efeito, atendam os anseios de indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e camponeses constantemente atingidos no exercício de sua posse e no reconhecimento de sua propriedade e demais formas de ocupação territorial.

Isto posto, ressaltamos que o fomento de iniciativas voltadas às soluções mais eficazes e céleres às demandas possessórias coletivas deve ser prioridade no âmbito nacional. Com destaque para as Câmaras de Tratamento de Conflitos Agrários e Fundiários do Ministério Público do Estado do Pará, à 1ª Reunião do Fórum Nacional das Corregedorias-Gerais da Justiça que aprovou em agosto de 2022 a Carta de Campo Grande, ao trabalho do Ministério Públi-

co Federal em parceria com a Clínica de Direitos Humanos da Amazônia, por meio do projeto “Litigância Estratégica Socioambiental e a Proteção dos Territórios Tradicionais: Processos no Tribunal Regional Federal da 1ª região”.

Desta maneira, deixamos nossa contribuição para o III Congresso Internacional de Direito Agrário do Programa de Pós Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás (UFG), dentro do Grupo de Trabalho VI – “Violência e Criminalidade no Campo”, levantando neste texto a discussão da efetividade das ações possessórias coletivas no âmbito do TRF1 e TJPA, e vislumbrando na solução consensual de conflitos uma alternativa aos conflitos socioambientais que tanto assolam os povos da Amazônia.

1. Da Previsão Legal das Ações Possessórias

O Código de Processo Civil, nos artigos 554 a 559 apresenta as disposições gerais atinentes às Ações Possessórias.

Para os fins deste trabalho, adotaremos o conceito de posse como circunstância de fato que, uma vez considerado relevante para o mundo jurídico, passa a compor suportes fático-normativos. Trata-se de alguém exercer sobre uma coisa os poderes inerentes ao domínio como uso, fruição, disposição e reivindicação, a teor do artigo 1.196 do Código Civil pátrio (Filho, 2016, p. 795).

De modo que, enquanto o domínio é situação jurídica e efeito de fatos jurídicos. Por sua vez, a posse, é reflexo do domínio no campo fático. Destarte, o exercício da posse, a depender da circunstância, interessará ou não ao Direito.

A posse ainda se diferencia da detenção. Esta última, se dá quando alguém que, possuindo ou tendo a coisa no cam-

po fático, está subordinado a outrem. De sorte que o mero detentor não é hábil a adquirir qualquer tipo de direito advindo da posse, mormente os interditos possessórios. Note que o artigo 1.208 do CC ressalva que não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade

Esta diferenciação é especialmente importante, pois reflete na possibilidade de oferecimento de Oposição pelo ente público no bojo de Ação Possessória em curso e na aplicação da Súmula nº 637 do STJ, que confere aos entes públicos legitimidade e interesse para intervirem incidentalmente em Ações Possessórias entre particulares.

Além disso, é possível falar de vários tipos de posse: imediata (direta) e mediata (indireta), própria (dono) e imprópria (não dono), justa e injusta, de boa-fé e de má-fé. Para fins do regramento das Ações Possessórias no bojo do Código de Processo Civil brasileiro, qualquer tipo de possuidor, em tese, deve ser considerado (Filho, 2016, p. 796). E, quanto a este ponto, acreditamos que o legislador fora infeliz, pois, omitiu-se quanto à justeza do título da posse e necessidade de comprovação da função social propriedade, daquele que postula ter sofrido ilícito contra sua posse.

Ora, uma vez que se trata de estado de fato, a posse é suscetível de sofrer atentados de toda ordem, para os quais haverá tutela jurídica específica. Neste sentido, interessa-nos aqui os atos contrários ao exercício da posse, pois justamente impedem no todo ou em parte, direta ou indiretamente, o exercício dos poderes de uso, gozo e fruição sobre determinado bem da vida (coisa), a serem tutelados por meio dos interditos possessórios.

Os ilícitos ao exercício da posse, em se tratando de demandas possessórias, são o Esbulho e a Turbação. Para que se caracterize o esbulho é necessária a perda fática da coisa (perda da posse), somada a aquisição da aludida coisa por outrem. Por sua vez, a turbação é a perturbação do exercício da posse que não representa propriamente o esbulho. De modo que, para o esbulho, há a Ação de Reintegração de Posse. E, para a turbação, a Ação de Manutenção de Posse.

A seu turno, a ameaça seria a possibilidade (iminente) de configuração de um ilícito da posse, v.g. a ameaça de invasão a um imóvel. E gera ação de natureza inibitória, a saber o Interdito Proibitório.

Cada um desses fatos, torna-se, então, a causa de pedir da demanda possessória a ser judicializada.

Nas Ações de Reintegração de posse, havendo deferimento, o Estado-juiz, retira a posse do réu e a insere na esfera jurídica do autor. Enquanto que, nas Ações de Manutenção de Posse e Interditos Proibitórios, o Estado-juiz ordena ao Réu que desfaça, deixe de fazer ou não venha a fazer determinado ato ilícito ofensivo ao exercício da posse. Portanto, ora deverá preponderar a função reintegratória, ora, a função inibitória (Filho, 2016, p. 798).

O Código de Processo Civil ainda se ocupou da Funibilidade das Ações Possessórias de sorte que a propositura de uma ação possessória ou outra não impede que o juiz conheça do pedido e outorgue a proteção adequada, desde que os requisitos para tal restem comprovados nos autos. Desta maneira, adequa-se a proteção possessória às diversas realidades. Sobretudo às Ações Possessórias Coletivas, cujas circunstâncias no campo fático apresen-

tam dinâmica própria, posto que trata de um grande número de pessoas. Evita-se aqui, por exemplo, a hipótese de que, anos após o ajuizamento da demanda possessória coletiva, o magistrado emita decisão que já não atenda a realidade temporal existente no campo fático entre as partes, como uma turbacão que posteriormente importou em esbulho, ou uma ameaça que depois de alguns anos se concretizou e resultou na perda da posse para uns e aquisição, para outros.

Previendo situações de conflitos pela posse, a norma processual ainda permite que, havendo grande número de pessoas, figurem no pólo passivo os sujeitos determináveis, e não determinados. Em outras palavras, a norma permite a indicação “genérica” dos réus.

No entanto, o entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça tem se firmado em contraponto a esse dispositivo. Segundo o STJ, nas hipóteses de litisconsórcio passivo necessário, havendo ausência de citação de determinada parte, haverá nulidade da sentença, mesmo após o seu trânsito em julgado, pautada em vício transrescisório. Essa nulidade poderá ser suscitada a qualquer tempo, por meio de Ação Declaratória de Nulidade. Vejamos:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. POLO PASSIVO. DEMAIS OCUPANTES DO IMÓVEL. COMPOSSE. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. CITAÇÃO. AUSÊNCIA. NULIDADE. VÍCIO TRANSRESCISÓRIO. ALEGAÇÃO. SIMPLES PETIÇÃO. POSSIBILIDADE.

1. Recurso especial interposto contra acórdão publicado na vigência do Código de Processo Civil de 2015 (Enunciados Administrativos nos 2 e 3/STJ).
2. Na origem, cuida-se de petição apresentada pelos demais ocupantes do imóvel após o trânsito em jul-

gado de ação de reintegração de posse julgada procedente em virtude da revelia, suscitando vício de nulidade na citação.

3. Cinge-se a controvérsia a definir se há vício na citação a ensejar o reconhecimento de nulidade do feito com a devolução do prazo para apresentação de defesa.

4. A citação é, em regra, pessoal, não podendo ser realizada em nome de terceira pessoa, salvo hipóteses legalmente previstas, como a de tentativa de ocultação (citação por hora certa), ou, ainda, por meio de edital, quando desconhecido ou incerto o citando.

5. Na hipótese de composses, a decisão judicial de reintegração de posse deverá atingir de modo uniforme todas as partes ocupantes do imóvel, configurando-se caso de litisconsórcio passivo necessário.

6. A ausência da citação de litisconsorte passivo necessário enseja a nulidade da sentença.

7. Na linha da jurisprudência desta Corte, o vício na citação caracteriza-se como vício transrescisório, que pode ser suscitado a qualquer tempo, inclusive após escoado o prazo para o ajuizamento da ação rescisória, mediante simples petição, por meio de ação declaratória de nulidade (querela nullitatis) ou impugnação ao cumprimento de sentença.

8. Recurso especial provido.

(RECURSO ESPECIAL Nº 1811718 - SP
(2019/0116489-0))

Para além da citação pessoal, a norma ainda determina que haja citação por edital e ampla publicidade da existência da ação, bem como a intimação do Ministério Público (*custos legis*) e, havendo pessoas em situação de hipossuficiência econômica, a intimação da Defensoria Pública (*custos vulnerabilis*). A participação dos órgãos essenciais à justiça é fundamental no curso dos interditos possessó-

rios, como a seguir será demonstrado, sobretudo no que concerne ao fortalecimento de iniciativas voltadas à solução consensual de conflitos.

Por fim, o procedimento previsto a partir do artigo 560 do CPC é válido para as ações propostas dentro de um ano e um dia da turbação ou esbulho informado na peça inicial. Nesse sentido, goza o autor da possibilidade de deferimento de liminar possessória fundada na evidência, por força do art. 562 do CPC, fator esse que consequentemente reflete na duração (maior ou menor) da demanda proposta. Adotando-se o procedimento comum para os demais casos, sem, contudo, retirar-se das ações o caráter possessório.

1.1. Dos Requisitos à Manutenção e Reintegração de Posse

Segundo o dispositivo contido no art. 560 do CPC, o possuidor tem o direito de ser mantido na posse em caso de turbação e reintegrado em caso de esbulho. Para tanto, o autor tem o dever de provar: a sua posse; a turbação ou esbulho praticado pelo réu; a data da turbação ou do esbulho; a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção; ou a perda da posse, na ação de reintegração.

Isto quer dizer que, a parte autora tem o ônus de afirmar os fatos indicados neste dispositivo, para garantir a própria admissibilidade de sua ação. Já a veracidade das afirmações, por sua vez, importará na procedência ou não da ação. Ao passo que a prova dessas afirmações, desde logo, será imperiosa para efeito de concessão liminar da tutela jurisdicional (Filho, 2016, p. 807). A antecipação dos efeitos da tutela é fator diferencial e de maior relevância das ações possessórias.

No entanto, parece-nos que o legislador processual civil, deixou de avançar quando omitiu entre os requisitos legais dois fatores essenciais ao contexto das ações possessórias coletivas, a saber: a própria existência e validade de eventuais títulos que fundamentem a posse guerreada e a função social da propriedade.

1.2. Da existência de Título Válido e Função Social da Propriedade

Já salientamos aqui que o proprietário tem o direito de usar, gozar, dispor de seus bens, e reavê-los do poder de quem quer que os possua ou detenha (art. 1.228, CC).

No que tange ao imóvel rural, a aquisição da propriedade ocorre pela transcrição do título de transferência no Registro de Imóveis competente, seja por meio da compra e venda, permuta, doação, acessão, Usucapião ou direito hereditário (Optiz, 211, p. 199).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, garante à inviolabilidade do direito à propriedade (inciso XXII). Mas ao mesmo tempo, estabelece um limite ao exercício desse direito, aduzindo que “a propriedade atenderá à sua função social” (inciso XXIII).

Segundo o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), a propriedade da terra desempenha integralmente sua função social quando: favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; mantém níveis satisfatórios de produtividade; assegura a conservação dos recursos naturais; observa as disposições que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam (art. 2º, §1º, Estatuto da Terra).

Ademais, a destinação das terras públicas deve priorizar as posses tradicionalmente ocupadas pelos índios; o reconhecimento de domínio dos territórios quilombolas, das áreas ocupadas pelas populações tradicionais, das áreas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e as glebas de terras destinadas à regularização fundiária e a reforma agrária.

Dito isto, embora as ações possessórias de maneira geral não se proponham à discussão da propriedade, e sim, da posse, deve-se preponderar o Princípio da Precaução na atuação do magistrado sobretudo diante das ações possessórias rurais coletivas.

Nesse sentido, Freddie Didier Júnior *apud* CNJ (2021, p. 103), desde o antigo CPC/1973, defendia que o dispositivo processual civil deve ser interpretado como se ali houvesse um inciso tratando especificamente da função social da propriedade, por força do advento da norma constitucional:

A Constituição de 1988 criou um pressuposto para a obtenção da proteção processual possessória: a prova do cumprimento da função social. Assim, o art. 927 do 103 CPC, que enumera os pressupostos para a concessão da proteção possessória, deve ser aplicado como se ali houvesse um novo inciso (o inciso V), que se reputa um pressuposto implícito, decorrente do modelo constitucional de proteção da propriedade. A correta interpretação dos dispositivos constitucionais leva à reconstrução do sistema de tutela processual da posse, que passa a ser iluminado pela exigência de observância da função social da propriedade.” (Didier Júnior, 2010, p. 190).

No contexto Amazônico, avaliar o cumprimento da função social da propriedade é ainda mais relevante. Isto porque, a ocorrência de “grilagens” e fraudes cartoriais, é cenário re-

corrente no que concerne aos conflitos agrários coletivos.

De modo que, a atuação do magistrado nas demandas dessa natureza, não pode restar adstrita à letra da norma processual civil. Deve o magistrado, sim, investigar razoavelmente à validade do título apresentado pelo requerente, determinando inclusive que sejam oficiados tanto aos Cartórios de Registro de Imóveis quanto aos órgãos fundiários estaduais ou federais, a fim de confirmam a existência e validade dos títulos.

Do mesmo modo, cabe ao magistrado exigir comprovação da função social da propriedade por meio de prova documental, pericial, inspeção judicial, oitiva de testemunhas ou qualquer outro meio apto à demonstração ou não, deste fator, que a nós nos parece ser o mais crítico dentre todos os fatos processuais a serem aquilatados pelo julgador.

Para a verificação da Função Social da Propriedade deve a parte postulante (sobretudo se se tratar de imóvel de médio e grande porte), a seu ônus, comprovar a existência e regularidade de Cadastro Ambiental Rural, comprovantes de quitação de Imposto Territorial Rural – ITR, Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR; condições de trabalho que atendam às normas trabalhistas em relação aos funcionários que laboram no imóvel rural, bem como, de seus familiares, anotação das CTPSs; existência e averbação de Área de Reserva Legal³; apresentação de Georreferenciamento do imóvel rural, indicando localização, coordenadas geográficas, confinantes, dentre outros dados; existência, ou não, de atividade produtiva e regularidade da mesma conforma as normas específicas para

3 O Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) permite substituir a averbação da Reserva Legal com a averbação do código do Cadastro Ambiental Rural.

cada atividade, como notas fiscais, regularidade na compra de insumos, respeito às normas sanitárias, regularidade na comercialização da mercadoria produzida, dentre outros.

Portanto, resta claro que a atuação do magistrado nas Ações Possessórias Coletivas deve ir muito além do disposto no CPC e é justamente neste momento que sua atuação encontra grandes obstáculos, impondo longa duração dos processos envolvendo conflitos coletivos pela posse da terra.

Segundo o Relatório “Conflitos Fundiários Coletivos Urbanos e Rurais: uma visão das Ações Possessórias de acordo com o impacto do novo Código de Processo Civil” (2021), muitos dos conflitos de fundo discutidos em ações possessórias são disputas em torno do descumprimento da função social da propriedade.

No entanto, as decisões que mencionam o tema ainda são bastante insipientes e, nas palavras do CNJ, ocorrem de forma “absolutamente residual”. Elas representam apenas 4,31% dos processos junto o TJPA, e 0,71% dos processos junto ao TRF1 (CNJ, 2021, p. 98).

Tais decisões também denotam um comportamento questionável do poder judiciário sobre a matéria, preconizando apenas os aspectos formais relativos às demandas possessórias.

A nosso ver, a norma processual civil não pode ser aplicada em apartado aos dispositivos constitucionais. E, se por um lado os juízes falham quanto à aferição da função social da propriedade no caso concreto, restará essa tarefa ao Ministério Público, as Defensórias e os advogados.

1.3. Da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 proposta junto ao Supremo Tribunal Federal

No contexto da pandemia de COVID-19, foi ajuizada junto ao Supremo Tribunal Federal a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828, no bojo da qual foram suspensos os despejos e desocupações de acordo com os critérios previstos na Lei 14.216/2021.

O Ministro Luís Roberto Barroso, em atenção ao princípio da cautela e precaução, prorrogou a medida cautelar até 31 de Outubro de 2022, ressaltando a necessidade de um regime de transição para o cumprimento das medidas até então suspensas (STJ, 2022).

Neste contexto, o Min. Barroso cita o Projeto de Lei em trâmite na Câmara dos Deputados, nº 1.501/2022, de autoria da Deputada Natália Bonavides do PT/RN, o qual estabelece os procedimentos que devem ser adotados pelo poder público antes de autorizar o despejo ou a desocupação de pessoas de imóveis urbanos ou rurais, públicos ou privados.

O projeto volta-se tanto para as famílias beneficiadas pela Lei 14.216/21, que suspendeu as remoções em imóveis urbanos durante o ano de 2021 em razão da pandemia, quanto para àquelas beneficiadas pela decisão do STF que incluiu os imóveis rurais na proibição.

Segundo o aludido Projeto de Lei, nenhuma medida de remoção ou desocupação forçada, administrativa ou judicial, será cumprida sem que o poder público tenha reasentado as pessoas atingidas para locais adequados, com acesso à educação, saúde, trabalho, transporte, energia e água potável. Prevê ainda que a efetivação de qualquer me-

dida dessa natureza deverá ser precedida: de atualização de informações sobre o conflito; de audiência de mediação entre as partes, com a participação da Defensoria Pública, do Ministério Público e do Poder Executivo e que os atos proferidos até 30 de junho de 2022 atinentes à desocupação ou à remoção forçada coletiva de imóvel deverão ser submetidos a nova análise, para verificar pontos como a existência de título válido por quem demanda a desocupação, e o cumprimento da função social do imóvel por seu titular (Câmara, 2022).

A nós nos parece que as medidas propostas pela nobre deputada são tão pertinentes quanto atuais, pois, visam antes de mais nada garantir a efetividade e a segurança jurídica das decisões judiciais, seja pela atualização do contexto do conflito em análise, pela designação de audiência de mediação, ou mesmo pela revisão das decisões quanto à validade do título e o cumprimento da função social da propriedade.

Em 01/12/2022 foi publicada decisão que deferiu parcialmente tutela provisória incidental, na ADPF nº 282. O Acórdão, como esperado, determinou a adoção do regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas na ADPF. Vejamos:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO À MORADIA E À SAÚDE DE PESSOAS VULNERÁVEIS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19. REGIME DE TRANSIÇÃO. REFERENDO DA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL.

1. Pedido de extensão da medida cautelar anteriormente deferida, a fim de que se mantenha a suspensão de desocupações coletivas e despejos enquanto perdurarem os efeitos da crise sanitária da COVID-19.

2. Alteração do cenário epidemiológico no Brasil e arrefecimento dos efeitos da pandemia, notadamente com (i) a redução do número de casos diários e de mortes pela doença, (ii) o aumento exponencial da cobertura vacinal no país e (iii) a flexibilização das medidas de distanciamento físico e de uso de máscaras faciais.

3. Na linha do que ficou registrado na última decisão, com a progressiva superação da crise sanitária, os limites da jurisdição deste relator se esgotariam. Expirado o prazo da cautelar deferida, é necessário estabelecer, para o caso das ocupações coletivas, um regime de transição para a retomada da execução das decisões suspensas por esta ação.

4. Regime de transição quanto às ocupações coletivas. Determinação de criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários, tendo como referência o modelo bem-sucedido adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

5. A Comissão de Conflitos Fundiários terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada. As comissões poderão se valer da consultoria e capacitação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, e funcionarão, nos casos judicializados, como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece com a competência decisória.

6. No caso de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, o Poder Público deverá (i) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas; (ii) conceder prazo razoável para a desocupação pela população envolvida; e (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com

condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

7. Retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo. A determinação de desocupação de imóvel urbano em ações de despejo reguladas pela Lei do Inquilinato não enfrenta as mesmas complexidades do desfazimento de ocupações coletivas que não possuem base contratual. Por isso, não se mostra necessário aqui um regime de transição.

8. Tutela provisória incidental referendada.

A decisão acima, determinou a imediata criação da Comissão de Conflitos Fundiários nos Tribunais de Justiça e Tribunais Federais. Essa Comissão deverá realizar visitas técnicas, audiências de mediação e propor medidas de retomada (gradual e escalonada) para a execução das decisões até então suspensas, funcionando como órgãos auxiliares dos juízes. E, em caso de remoção, o Poder Público deverá dar ciência previa e ouvir os representantes das comunidades afetadas; conceder prazo razoável para a desocupação e garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para abrigos públicos, ou adotar outras medidas para resguardar seu direito à moradia.

A decisão do STF é um ponto de partida para a garantia de um regime de transição em favor das populações vulneráveis atualmente afetadas por decisões desfavoráveis. Porém, está longe de contemplá-los quanto a garantia de seus direitos à posse e propriedade. Também deixou a desejar quanto a necessidade de revisão dos julgados anteriores a junho de 2022 e ao cumprimento da função social da propriedade.

Portanto, nos resta acompanhar que desfecho será dado ao Projeto de Lei nº 1.501/2022, que, ao que parece, busca fazer justiça principalmente aos maiores afetados pelos conflitos fundiários na Amazônia (indígenas, quilombolas, comunidades extrativistas, pequenos produtores rurais).

2. Dos Conflitos e Ações Possessórias no TRF1 E TJPA

Trazendo a questão para o contexto do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e para as Varas Agrárias do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, nos deparamos com os maiores índices de conflitos socioambientais do país. De maneira que as ações possessórias coletivas merecem ainda maior grau de atenção e especialização por parte dos órgãos da justiça.

2.1. Dados do Caderno de Conflitos no Campo – Brasil (2021)

Segundo o Caderno de Conflitos no Campo – Brasil (2021, p.21), houve no país 1.768 ocorrências de conflito no campo, envolvendo 897.335 pessoas, no ano de 2021.

Ainda no mesmo ano, na Amazônia Legal, houve 641 conflitos por terra, o que corresponde a 49,49% do total nacional, sendo 156 ocorrências no estado do Pará (CPT, 2022, p. 27).

Outro dado alarmante relatado pelo Caderno da CPT é que nas violências contra a ocupação e a posse, a Amazônia Legal concentrou 77,9% das famílias afetadas por desmatamento ilegal; 87,2% das famílias afetadas por expulsão; 81,3% das famílias afetadas por grilagem; e 82% das famílias afetadas por invasões (CPT, 2022, p. 27).

Por sua vez, dentre a categoria que mais sofreu ação nos conflitos por terra, em 2021 foram os indígenas (25,8%), seguidos de quilombolas (17,1%), posseiros (17,2%) e sem terra (13,8%). Em contrapartida, quem mais promoveu ações nos conflitos por terra foram empresários (21%), fazendeiros (22,8%) e grileiros (13,9%) (CPT, 2022, p. 27-28).

2.2. Dados do Conselho Nacional de Justiça

Os dados revelados pelo Caderno da CPT então em consonância com os dados do Relatório “Conflitos Fundiários Coletivos Urbanos e Rurais: uma visão das Ações Possessórias de acordo com o impacto do novo Código de Processo Civil” (2021).

Segundo o aludido relatório, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região e o Tribunal de Justiça do Estado do Pará destacam-se pela quantidade de ações possessórias coletivas sobre bens imóveis no país.

Em números totais, as ações possessórias coletivas de 2011 a 2019, totalizam 49.811 processos. O TRF1 possui o maior número de processos entre os tribunais federais. E entre os tribunais de justiça, o TJPA apresenta maior número de ações possessórias coletivas de bens imóveis (CNJ, 2021, p. 59).

Ao longo do período analisado pelo Relatório, as ações possessórias coletivas no TJPA passaram de 222 processos em 2011, atingindo o pico de 686 em 2017, e finalmente caindo para 548 em 2019. No âmbito do TRF1 as ações passaram de 204 em 2011, atingindo o pico de 641 em 2016, caindo para 103 em 2019 (CNJ, 2021, p. 61-63).

A análise ainda revelou que o TJPA é o tribunal que mais apresenta conflitos sociais como pano de fundo das

decisões, sem, contudo, indicar que os direitos das coletividades sejam mais reconhecidos pelo órgão em relação aos demais tribunais do país. De modo que, no TJPA, os conflitos agrários representam 26,58% das ações possessórias coletivas. Ao passo que no TRF1, os conflitos agrários representam 47,51% dos casos analisados (CNJ, 2021, 74).

Por fim, das mais de 49 mil ações desta natureza em trâmite nos tribunais pátrios, apenas 36 foram decididas em sede de acórdão pelo STF (CNJ, 2021, p. 131). Evidenciando que a grande maioria destes conflitos sequer chega aos Tribunais Superiores dada a morosidade dos processos.

2.3 Da efetividade das ações possessórias coletivas

Diante dos dados da CPT e CNJ acima colacionados, observamos que o aumento no ajuizamento de ações possessórias coletivas se configura como um reflexo do aumento nos índices de conflitos agrários no país.

Segundo Treccani (2020, p. 112), “desde 1985, em nenhum momento histórico o número de conflitos por terra foi tão alto”. E ainda:

O que se percebe é que muitos conflitos perduram ao longo do tempo, em alguns casos por anos ou, até, por décadas, sobretudo quando envolvem populações tradicionais. Em muitos casos, as ameaças de expulsão denunciadas num ano, são transformadas em despejo judicial em outro momento.

Abre-se espaço então para o questionamento: em que medida as ações possessórias coletivas são eficazes? Em que medida sua longa duração reflete na perpetuação de conflitos no campo e na degradação ambiental das áreas rurais objeto de discussão?

Destacamos aqui a perpetuação dos conflitos, pois, conforme vimos na seção 2.1, apesar do advento do Código de Processo Civil em 2015, os índices de conflito no campo experimentam gradativo aumento ano a ano. E mais, as categorias que mais padecem em razão desses conflitos são indígenas, quilombos, posseiros e sem terra.

Esse indicador nos remete ao relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas – IPPC (2022, p. 12). O documento alerta que o uso insustentável da terra e demais recursos naturais, o aumento do desmatamento e consequente perda da biodiversidade, tem como maiores prejudicados os “povos indígenas e comunidades locais que para atenderem suas necessidades básicas dependem diretamente do uso dos ecossistemas”.

No mesmo sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, por meio da Opinião Consultiva nº 23 de 15.11.2017, já postulava que “existe uma relação inegociável entre a proteção do meio ambiente e a realização de outros direitos humanos, visto que a degradação ambiental e os efeitos adversos das mudanças climáticas afetam o gozo efetivo dos direitos humanos” (CIDH, 2017 p. 21).

Ora, é neste contexto de ineficácia do direito positivo que se faz fundamental a solução consensual de conflitos:

Não se pode olvidar que o §3º do art. 3º do CPC/2015 prescreve que os juízes devem estimular o recurso aos métodos de solução consensual de conflitos. Some-se a isso o fato de que o inciso V do art. 139 do CPC/2015 impõe ao juiz o dever de “a qualquer tempo” promover a autocomposição com a ajuda de conciliadores e mediadores judiciais (Filho, R. P. e Filho 2016, 811).

Essa ferramenta se revela como o remédio mais eficaz em face da morosidade das ações possessórias coletivas

sobre imóveis rurais. Isto porque as audiências de mediação e conciliação são citadas em 29,89% das decisões do TJPA e em 9,82% das decisões do TRF1 (CNJ, 2021, 92–93).

Segundo dados obtidos junto ao TRF1, a quantidade de conciliações existentes no período de 2016 a 2022, foi de 282 casos nas classes de Reintegração e Manutenção de Posse.

Por sua vez, o Painel Estatístico de Gestão Judiciária do TJPA, apontou os seguintes índices de conciliação, por região judiciária no ano de 2022: Castanhal: 9,56%; Marabá: 17,24%; Santarém: 12,39%; Redenção: 10,29%; e Altamira: 10,31%. Aludidas regiões correspondem às comarcas onde há Varas Agrárias do TJPA instaladas.

Os índices acima, possivelmente, não refletem com exatidão os números totais de conciliação desenvolvidas pelos juízes das Varas Agrárias do TJPA. Pois, em alguns casos, a solução consensual é obtida em outro instante processual que não a audiência de conciliação ou de mediação, ou culminam em sentenças diversas das homologatórias, cujo teor não consegue ser contabilizado pelo Painel Estatístico de Gestão Judiciária do Tribunal que comporta apenas duas classificações: “decisões e sentenças” e “homologatórias”.

Portanto, se considerarmos que parte das “decisões e sentenças” são igualmente fruto dos trabalhos de conciliação das Varas Agrárias, as estatísticas fornecidas pelo Painel do TJPA seriam mais expressivas.

Outro fator importante é que o aludido sistema não permite a filtragem específica de decisões relativas à classe das Ações Possessórias, diferentemente do TRF1. Possibilitando apenas um panorama geral dos índices de conciliação para cada região judiciária.

Com efeito, independente da precisão dos números oficiais, é necessário continuar trilhando este caminho e cada vez mais fortalecer a conciliação ente as partes.

Outrossim, destacamos que para que se empregue a solução consensual, a depender do caso concreto, será necessário assegurar que os envolvidos estarão em iguais condições de negociação e entendimento acerca da solução autocompositiva.

Nesse sentido, Brinks (2019, p. 349), ao tratar das ações judiciais voltadas aos povos indígenas, assegura que se deve não apenas garantir o acesso à justiça, mas equalizar as condições para a discussão. Vejamos:

É claro que para muitos grupos com uma identidade cultural distinta, como os indígenas ou afrodescendentes, o objetivo não é garantir as mesmas noções substantivas de justiça, mas sim buscar outras alternativas, que reflitam mais de perto sua própria estrutura normativa (tradução nossa).

Esta paridade será fundamental no sentido que indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais deverão ser amparados em seu processo de decisão, pois, sua relação com o território não se limita ao viés econômico, mas reflete sua própria subsistência e cultura.

No mesmo sentido, Walker (2019, p. 211), ao tratar da conservação da Amazônia no século XXI, afirma que a resistência indígena é uma das chaves para a conservação do meio ambiente Amazônico:

Uma chave para a conservação da Amazônia no século 21 reside potencialmente na transformação da resistência indígena, como a dos Munduruku, em uma força capaz de confrontar o poder do Estado, os blocos comerciais continentais e o capital inter-

nacional. Isso não garantiria de forma alguma a conservação em escala da bacia a longo prazo. Mas seria um começo (tradução nossa).

Estas considerações são particularmente importantes porque 98% dos territórios indígenas no país se encontram na Amazônia (cerca de 425 terras indígenas). E esses territórios cobrem cerca de 22% do bioma Amazônico (Setzer, 2019, p. 251).

2.4 Caso do Município de Poxoréu x FUNAI

Citamos como exemplo, o caso do Município de Poxoreu em face da FUNAI, a respeito da desocupação da Terra Indígena Jarudore em Poxoréu-MT. A área fora demarcada em 1912 em benefício dos índios Bororo, abrangendo cerca de 100.000 hectares.

Esta área fora reduzida para 6.000ha, por força do Dec. Nº 648 de 18.08.1945, devido a pressões de garimpeiros, fazendeiros e arrendatários do estado do Mato Grosso.

O Departamento de Terras e Colonização do Estado de Mato Grosso, por meio de despacho proferido em 22.08.1951, reduziu novamente a área destinada aos Bororos, fixando-a em 4.076ha.

A área foi doada a União em 22.08.1958, por meio de título definitivo registrado junto ao Cartório de Registro de Imóveis do 1º Ofício de Poxoréu/MT.

Mesmo assim, a Lei Estatal nº 1.191, de 21.12.1958, criou o Distrito de Paz de Jarudore no Município de Poxoréu-MT, com uma área equivalente a 142.800 hectares, sobreposta às terras reservadas aos índios Bororos.

Diante da expropriação sofrida pelo aludido grupo indígena, o MPF ajuizou ação em 2006, cuja liminar fora denegada, intensificando-se as tensões entre não índios e Bororos.

Após as (longas) tramitações de praxe quanto à citação, oferecimento de contestação, manifestações, aferição de Competência do Juízo, etc. em 2014, o MPF protocolou pedido de reconsideração da decisão que indeferiu tutela de urgência para a desocupação das terras em extensão menor do que a área demarcada. E, meses depois, o ratificou informando que os Bororos, àquela altura, ocupavam somente 24ha de suas terras originais.

Sobreveio, então, a decisão por meio da qual o pedido de urgência foi parcialmente deferido, no sentido de “determinar a desocupação, no prazo de 90 (noventa) dias, dos não índios e outros eventuais ocupantes de uma área referente 748ha”.

Por sua vez, as partes contrárias, alegando nulidade de citação e cerceamento de defesa, obstaram o cumprimento da decisão até o ano de 2018, a quando do saneamento do feito pelo magistrado incumbido do caso.

Ato contínuo, o MPF formalizou novo pedido, aduzindo que a área desocupada em decorrência da decisão antecipatória anteriormente proferida era insuficiente para preservar a identidade étnica dos índios Bororos, que estavam ameaçados de extinção. Requerendo a concessão de nova tutela de urgência que determinasse a desocupação de outra parcela da Terra Indígena Jarudore.

Finalmente, em junho de 2019, fora proferida sentença (sujeita a reexame necessário) que deferiu a tutela de urgência, para a desocupação de duas áreas dentro da TI. A primeira nas porções oeste e nordeste da área, com

1.930ha, a ser desocupada em 45 dias; a segunda (ao sul da TI), com 1.730ha a ser desocupada em 90 dias.

Atualmente o caso vem sendo discutido em segunda instância junto à 6ª Turma do TRF1 (Processo: 1027376-12.2019.4.01.0000, Processo de Referência: 0010625-85.2006.4.01.3600).

Em relação ao caso em tela, pode-se destacar que entre o ajuizamento da demanda (2006) e a prolação de sentença de 1º grau (2019) houve um lapso de 13 anos.

Observe-se ainda que entre a área originalmente ocupada e aquele sobre a qual se pleiteou a desocupação, restaram apenas 5% do território original dos índios Bororo.

Quantos anos de conflito e insegurança jurídica esse povo experimentou? Quanto desta área estaria atualmente preservada se os Bororo a estivessem ocupando?

Destaque-se ainda neste caso a atuação do Ministério Público Federal ao realizar a perícia antropológica e técnica na área. Desta forma, foi possível a averiguação das condições pessoais em que se encontrava aquela etnia. Também foi constatada a necessidade de ampliação imediata do espaço ocupado para manutenção da subsistência e dignidade daquela população. Concomitantemente, foi procedida a materialização gráfica de seu território.

Por fim, a desocupação do território dos Bororo em Poxoréu está em consonância com a Constituição de 1988 (art. 231), segundo qual, são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

3. A Solução Consensual de Conflitos no Código de Processo Civil 2015

3.3. Audiência de Justificação Prévia

A audiência de justificação está prevista no art. 562, *caput*, do CPC/2015, segundo o qual:

Art. 562. Estando a petição inicial devidamente instruída, o juiz deferirá, sem ouvir o réu, a expedição do mandado liminar de manutenção ou de reintegração, caso contrário, determinará que o autor justifique previamente o alegado, citando-se o réu para comparecer à audiência que for designada.

Uma vez requerida concessão liminar, restam ao magistrado duas possibilidades: primeiro, se suficientemente provados os fatos alegados pela parte autora, deverá conceder, de plano, a liminar possessória, produzindo a eficácia sentencial almejada, conforme a ação; segundo, designar audiência de justificação prévia, para oitiva das partes, testemunhas e esclarecimentos profissionais técnicos, quando necessários.

Ressalvando-se que, sendo o réu, pessoa jurídica de direito público essa audiência passa a ser imperativa, a fim de que os órgãos de representação processual possam se manifestar sobre o pedido.

Apesar de estar previsto desde o CPC de 1973 (art. 928), este instituto é extremamente importante, pois na ausência de elementos comprobatórios nas petições iniciais será o momento oportuno para o magistrado identificar o conflito fundiário que ensejou a ação possessória coletiva.

A prática na advocacia agrária no estado do Pará, por sua vez, denota que, tanto no TRF1 quanto no TJPA, há

acertada cautela dos magistrados no sentido de preponderar pela designação de audiência de justificação prévia.

Outro fator bastante pertinente é que o magistrado permita, na medida do possível, a participação coletiva dos atores envolvidos no litígio possessório, como forma de assegurar a legitimidade das decisões que ali serão tomadas, seja por meio de acordo entre as partes, seja por meio da decisão que concederá, ou não, a liminar possessória pretendida.

Segundo o Relatório do CNJ, a análise das decisões do TJPA apontou que 25,96% das ações possessórias coletivas fazem menção a existência de audiência de justificação prévia, novamente destacando-se entre os tribunais de justiça nacionais. Enquanto, no TRF1, as decisões que mencionam audiência de justificação prévia nos autos compõem apenas 4% do total analisado, índice esse bastante inexpressivo e que acompanha a média dos demais tribunais federais.

Com base nestes índices, percebe-se que a audiência de justificação prévia é instituto que pode e deve ser muito mais utilizado pelos magistrados no processo de decisão.

3.2 Audiência de mediação

A audiência de mediação está prevista no art. 565, *caput*, do CPC/2015. Segundo o aludido dispositivo legal:

Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º.

A regra novamente estimula a resolução consensual de conflitos. Trata-se de uma inovação do CPC/2015, com o escopo de contribuir para a superação dos conflitos fundiários coletivos. Em parte, causados pela incapacidade da norma em responder a conflitos não mais individuais, mas transindividuais, em parte, pela atuação do judiciário, pautado mormente no individualismo e no formalismo. E mesmo pela ausência de um olhar acurado de parte dos magistrados quanto aos conflitos possessórios coletivos.

Fato é que o dever de designar audiência de mediação muitas vezes coincide com a própria conciliação, apesar de serem institutos diferentes. Pois, ao conciliador é permitido sugerir soluções para o conflito. Já ao mediador, incumbe melhorar a comunicação entre as partes, de maneira que eles mesmas cheguem a uma solução consensual que gerem benefícios mútuos.

Isto posto, a audiência de mediação ou conciliação pode e deve ser designada pelo juiz da causa, ainda que o esbulho ou turbação tenham ocorrido há menos de um ano e um dia; ou que, entre a concessão da liminar e seu respectivo cumprimento, haja prazo inferior a um ano da data da distribuição da ação.

Esta asserção tem fundamento nos artigos 3º e 139, inciso V, do CPC/2015, que prescrevem que o juiz deverá estimular o recurso aos métodos de solução consensual de conflitos, tendo o dever de “a qualquer tempo” promover a autocomposição com a ajuda de mediadores e conciliadores judiciais.

Na prática, o CNJ aponta que o TJPA “desponta com quase 30% de processos de ações possessórias coletivas de bens imóveis que mencionam audiências de conciliação

e/ou mediação”. A seu turno, o TRF1 novamente apresenta índice menores, ficando na casa dos 9,62%.

4. Participação dos Órgãos Responsáveis pela Política Agrária

O Artigo 565 do CPC, em seus parágrafos 2º, 3º e 4º, cuida ainda de tratar da intimação do Ministério Público, Defensoria Pública (sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça); da possibilidade de o juiz da causa comparecer à área objeto do litígio e da participação dos órgãos responsáveis pela política agrária, manifestando-se sobre eventual interesse no processo e existência de possibilidade de solução para o conflito possessório.

Destacamos neste momento a atuação dos órgãos responsáveis pela política agrária da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

No que concerne a seu interesse no processo, desde 2018, a jurisprudência do STJ tem entendido ser possível o oferecimento de Oposição pelo ente público, postulando domínio do bem como meio de demonstração da posse. Senão vejamos:

Em ação possessória entre particulares é cabível o oferecimento de oposição pelo ente público, alegando-se incidentalmente o domínio de bem imóvel como meio de demonstração da posse. STJ. Corte Especial. EREsp 1.134.446-MT, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 21/03/2018 (Info 623);

Na prática, isso quer dizer que órgãos fundiários como, por exemplo, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e o Instituto de Terras do Pará – ITER-PA, podem oferecer Oposição no bojo da Ação Possessória em curso, na forma dos artigos 682 a 686 do CPC/2015.

Assim, admitido o seu processamento, a Oposição será apensada aos autos e tramitará simultaneamente à ação originária, sendo ambas julgadas pela mesma sentença e, via de regra, suspenderá o aludido processo, se proposta após o início da instrução processual.

Ademais, com o advento da Súmula nº 637 do STJ, de 06 de novembro de 2019, está assegurado ao ente público o interesse e a legitimidade para intervir, incidentalmente, na ação possessória entre particulares, podendo deduzir qualquer matéria defensiva, inclusive, se for o caso, o domínio.

Ora, essa Súmula então abre o leque de possibilidades ao ente público que poderá inclusive atuar como Assistente Litisconsorcial na ação possessória coletiva, auxiliando, por exemplo, as comunidades que figurem no pólo passivo da demanda, indicando interesse social, existência de projeto de assentamento, e a mera detenção (incapaz de gerar direitos) daquele que se intitula como possuidor, dentre outras matérias de defesa.

Quanto a possibilidade de solução para o conflito, o ente público poderá informar sobre eventual existência de processo administrativo de aquisição da propriedade rural, possibilidade de permuta ou compensação de área, se há ou não decisão administrativa que importe para o deslinde da questão, portaria administrativa de cancelamento de determinados títulos ou verificação de condição resolutive que lhes retire a validade e mesmo sentença declaratória de nulidade de títulos fundiários.

Portanto, a participação dos órgãos responsáveis pela política agrária é de extrema importância para as ações possessórias envolvendo conflitos coletivos. Não seria inadequado dizer que muitas vezes são justamente es-

ses órgãos que detém a solução para o conflito fundiário em suas mãos. E que, portanto, uma postura reticente de suas partes quando oficiados para prestar informações ou intimados para participação no feito ou comparecimento em audiências, importa em situação de grave insegurança jurídica, gerando prejuízos para ambas as partes envolvidas no processo.

5. Fortalecimento de Iniciativas Voltadas à Solução Consensual de Conflitos

Sustentamos aqui que, as demandas possessórias coletivas, dada a sua natureza e complexidade, necessitam de um olhar especializado, acurado, dos juízes incumbidos da função jurisdicional no caso concreto.

Ocorre que, a atuação do magistrado encontra limites formais, como a ausência de previsão legal quando ao cumprimento da função social da propriedade nas demandas de natureza possessória, por parte do CPC/2015; como limites técnicos, como a ausência de profissionais técnicos e peritos especializados que viabilizem ao juiz a formação de uma opinião que não fique adstrita somente à letra da lei; e, por fim, carecem os magistrados até mesmo de aporte estrutural que lhes possibilite a realização de inspeções *in loco*, ou a participação da coletividade, garantindo maior legitimidade às decisões proferidas.

Portanto, iniciativas que propiciem a solução consensual de conflitos devem ser fomentadas em todos os órgãos da justiça.

À título de exemplo, citamos aqui a atuação do Ministério Público do Estado do Pará, por meio das Câmaras de Tratamento de Conflitos Agrários e Fundiários, em ativi-

dade desde 2019, sendo uma câmara vinculada à 1ª Região Agrária do Estado do Pará, com sede em Castanhal e outra, vinculada à 2ª região agrária do estado, com sede em Santarém. As aludidas câmaras funcionam de forma preventiva para buscar a solução autocompositiva de conflitos coletivos, respeitando a vontade das partes envolvidas e promovendo, portanto, a expansão desta prática.

A nível dos Tribunais estaduais, citamos ainda a 1ª Reunião do Fórum Nacional das Corregedorias-Gerais da Justiça, realizada em agosto de 2022, em Campo Grande-MS, que aprovou a Carta de Campo Grande, com algumas diretrizes que merecem destaque, a saber: disseminar o conhecimento técnico para efetivar a regularização fundiária, em âmbito nacional; estimular a criação de Núcleos de Regularização Fundiária ou setor específico nas corregedorias, para interlocução entre os entes municipais, estaduais, instituições fundiárias e serventias extrajudiciais; fomentar, em temática de regularização fundiária, observada a segurança jurídica, a desburocratização e a desjudicialização; destacar a importância do registrador de imóveis na regularização fundiária, ao conferir segurança jurídica às transações imobiliárias; e incentivar a conciliação e mediação na regularização fundiária, como forma de combate à violência.

Por fim, ainda destacamos iniciativas como a da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia, por meio do Projeto “Litigância Estratégica Socioambiental e a Proteção dos Territórios Tradicionais: Processos no Tribunal Regional Federal da 1ª região”, cujo objeto é coletar e analisar dados dos processos em curso na aludida Corte, para investigação de jurisprudência favorável aos direitos dos povos tradicionais; assistir o Ministério Público Federal em sua

atuação por meio de pareceres, notas técnicas, atuação na qualidade de *amicus curiae* e sensibilizar juízes no processo de tomada de decisões.

Em tudo, a atuação profissional dos magistrados, promotores, órgãos fundiários, defensores e advogados se revela como ferramenta essencial para que as ações possessórias, tão limitadas em sua previsão legal e viabilidade prática, possam alcançar eficácia e apontar para equidade no acesso à terra e redução dos conflitos socioambientais sob a jurisdição não somente do TRF1 e do TJPA, mas em todo o território nacional.

Considerações Finais

O artigo proposto por ocasião do III Congresso Internacional de Direito Agrário, promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás, voltou-se para a discussão da efetividade das ações possessórias coletivas em trâmite no TRF1 e TJPA, e à solução consensual de conflitos proposta no Código de Processo Civil 2015.

Partimos então de conceitos básicos e uma revisão da matéria a partir do artigo 554 e seguintes do CPC/2015. Nesta esteira, cobrimos os requisitos legais e os que, a nosso ver, mereciam estar elencados na norma processual civil, a saber a existência de título válido e o cumprimento da função social da propriedade.

Verificamos ainda que, a seu turno, a função social da propriedade permeia 4,31% das decisões analisadas pelo Relatório do CNJ no âmbito do TJPA e apenas, 0,71% das decisões do TRF1. Estes índices ainda incipientes nos levam a entender que a análise da função social da pro-

priedade pelos magistrados deve ser muito mais perseguida no bojo das ações possessórias coletivas, sob pena de comprometer a própria eficácia dessas ações, posto que é mandamento constitucional que não pode ser negligenciado na aplicação da norma processual ao caso concreto, em detrimento das coletividades.

Neste sentido, nos parece importantíssimo o Projeto de Lei nº 1.501/2022, que dentre outras medidas, propõe a revisão de decisões anteriores a 30 de junho de 2022, para análise acurada da validade dos títulos que embasaram as tutelas possessórias para despejo e desocupação de imóveis rurais no país, bem como, da função social da propriedade.

Ainda neste trabalho, verificou-se que o aumento no número de conflitos agrários revelado pelo atual Caderno da CPT - 1.768 ocorrências no país, sendo 641 casos de conflito por terra na Amazônia Legal - é acompanhado de um aumento no número de ajuizamento de ações possessórias que, segundo o CNJ, atingiram a marca de 548 casos no TJPA e 103 no TRF1, até 2019, em prejuízo principalmente de índios, quilombos e camponeses.

Enquanto os conflitos agrários são o assunto que destaca o TRF1 e o TJPA no Relatório do CNJ, a permeabilidade das audiências de mediação e conciliação demonstra que tais alternativas são essências para trazer respostas e reduzir os conflitos no campo. Note que houve 282 casos de conciliação no TRF1 de 2016 a 2022 nas ações de Reintegração e Manutenção de Posse e que no TJPA, em 2022, o índice de conciliação nas varas agrárias gira em torno da marca de 10% dos casos.

Ademais, discutimos aqui o quão importante é que os órgãos fundiários, como por exemplo, INCRA e ITERPA,

participem ativamente dos feitos possessórios. Isto porque, a Súmula nº 637 do STJ lhes confere legitimidade e interesse para ingressar nessas ações, alegando incidentalmente o domínio do bem imóvel, e postulando matéria de defesa e mesmo domínio, ou oferecendo Oposição, procedimento permitido pela jurisprudência a partir de 2018.

Encerramos, então, louvando a atuação dos magistrados por meio das Corregedorias de Justiça, dos promotores do TJPA, que atuam por meio das Câmaras de Tratamentos de Conflitos Agrários e Fundiários, bem como, da Clínica de Direitos Humanos da UFPA, por meio do projeto JUSP.

Outrossim, deixamos ressalvado que as ações possessórias coletivas, na forma atualmente proposta pelo CPC, somente serão mais eficazes se houver um esforço conjunto dos órgãos essenciais à justiça no sentido de lhes tornarem mais céleres e aptas a responder aos conflitos socioambientais no campo. E que essa eficácia também depende do fortalecimento das estruturas e maior apoio técnico aos magistrados, para a realização de inspeções judiciais, diligências processuais e perícias técnicas, sem as quais não é possível analisar o atendimento dos requisitos de validade e existência de títulos fundiários e da própria função social da propriedade, fatores essenciais à natureza destas demandas e ao enfrentamento dos conflitos no campo no cenário amazônico. Acredita-se que a instalação das Comissões de Conflitos Fundiários prevista pela decisão do Ministro Luís Roberto Barroso na ADPF 828 poderá criar espaços de diálogo e solução consensual dos conflitos.

Referências

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Ação de reintegração exige citação de todos os que exercem a posse simultânea do imóvel.** Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portaltj/Paginas/Comunicacao/Noticias/2022/31082022-Acao-de-reintegracao-exige-citacao-de-todos-os-que-exercem-a-posse-simultanea-do-imovel.aspx>. Acesso em: 05/12/2022.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 05/12/2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10406compilada.htm. Acesso em: 05/12/2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm. Acesso em: 05/12/2022.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm. Acesso em: 05/12/2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 05/12/2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.501, de 21 de junho de 2022.** Dispõe sobre os procedimentos de análise, decretação e efetivação de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas que acarretem desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, urbano ou rural, a serem observados após 30 de junho de 2022, e altera a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2326080>. Acesso em: 05/12/2022.

BRINKS, Daniel M. (2019) **Access to What? Legal Agency and Access to Justice for Indigenous Peoples in Latin America.** Journal of Development Studies, vol.55 (3), 348-365. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00220388.2018.1451632> (Accessed: 05 December 2022).

CPT. Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no Campo: Brasil 2021**. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino – CPT. Goiânia: CPT Nacional, 2022. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/downlods/category/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao>. Acesso em: 05/12/2022.

FILHO, Roberto P. Campos Gouveia; FILHO, Venceslau Tavares Costa. 2016. Art. 554 a 568. In STRECK, Lenio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA, Leonardo (org). **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 794-815.

IACtHR. Inter-American Court of Human Rights. Advisory Opinion **OC-23/17 The environment and human rights**, of November 15, 2017. Available at: https://www.corteidh.or.cr/opiniones_consultivas.cfm?lang=pt. (Accessed on: 05 December 2022).

Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER); Instituto Pólis. 2021. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil**. Brasília: CNJ. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/handle/123456789/528>. Acesso em: 05/12/2022.

IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change. **Climate change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. IPCC Sixth Assessment Report, 2022. Available at: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/> (Accessed: 05 December 2022).

JUSTIÇA FEDERAL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Conciliações – Acordos Homologados na 1ª Região**. Secretaria de Gestão Estratégica e Inovação / Divisão de Informações Negociais e Estatística, 2022. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoimGJmNTQ4ZDEtMDdiYS00OTU3LThtMDYtODhhOTFhZGZlZODlIiwidCI6Ijk2MzgxOWY2LWUxYTMtNDkxYy1hMWVjLTUwOTZmOTE0Y2Y0YiJ9> . Acesso em: 05/12/2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Processo nº 1000190-92.2021.4.01.3605**. Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal em face de União, Fundação Nacional do Índio e Instituto de Defesa Agropecuária do Estado do Mato Grosso. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:pmVT3vhOu3kJ:https://www.mpf.mp.br/mt/sala-de-imprensa/Documentos/o2520para/o2520link/sentencamaraiwatsede&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-d>. Acesso em: 05/12/2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ. **Câmara de Tratamento de Conflitos Agrário e Fundiários**. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/areas-de-atuacao/agrario/protocolo-de-tratamento-de-conflitos-agrarios-e-fundiarios.htm>. Acesso em: 05/12/2022.

OPTIZ, Silvia B. C.; OPTIZ, Oswaldo. **Curso completo de direito agrário**. 5 ed. rev. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2011.

SETZER, Joana, CUNHA, Kamyla, FABRRI, Amália Botter. **Litigância Climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Corte Especial aprova súmula sobre legitimidade de ente público em ação possessória**. Brasília, DF: 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Corte-Especial-aprova-sumula-sobre-legitimidade-de-ente-publico-em-acao-possessoria.aspx>. Acesso em: 05/12/2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. **Painel Estatístico de Gestão Judiciária**, 2022. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjFkMDkwN2EtZTBmNy00ZGRlLTkwNTQtY2JhMjUxNmM5NzZiliwidCI6IjVmNmZkMTFILWNkZjUtdNDVhNS05MzM4LWI1MDFkY2VmZWFiNSJ9>. Acesso em: 05/12/2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA PARAÍBA. **Carta de Campo Grande**. Fórum Nacional Fundiária das Corregedorias Gerais. 1ª Reunião do Fórum Nacional Fundiário das Corregedorias-Gerais da Justiça. Disponível em: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:p_FDN1M8owJ:https://corregedoria.tjpb.jus.br/wpcontent/uploads/2022/08/CARTA-1o-FORUMFUNDIARIO.pdf&cd=1&hl=p-t-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-d. Acesso em: 05/12/2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Clínica de Direitos Humanos da Amazônia – CIDHA**. Disponível em: <https://www.cidh.ufpa.br/index.php/pt/>. Acesso em: 05/12/2022.

TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; MONTEIRO, Aianny Naiana Gomes. 2021. **Agravamento da violência no campo: Reflexões sobre a política de regularização fundiária**. *Conflitos no Campo: Brasil 2020*: 112 – 126. Goniânia: CPT Nacional. <https://www.cnbb.org.br/relatorio-da-cpt-aponta-2020-como-o-ano-com-mais-conflitos-no-campo-no-brasil-desde-o-inicio-do-levantamento/>

WALKER, Robert Toovey; SIMMONS, Cynthia; ARIMA, Eugenio; GALVAN-MIYOSHI, Yankuic, ANTUNES, Aghanes; WAYLEN, Michael; IRIGARAY, Maíra. (2019) **Avoiding Amazonian Catastrophes: Prospects for Conservation in the 21st Century**. *One Earth*, 1 (2) 202-215. Available at: [https://www.cell.com/one-earth/fulltext/S2590-3322\(19\)30081-8](https://www.cell.com/one-earth/fulltext/S2590-3322(19)30081-8) (Accessed on 05 December 2022).

A GRILAGEM E OS PROCESSOS DE FRONTEIRA NO SÍTIO HISTÓRICO E PATRIMÔNIO CULTURAL KALUNGA

Andréa Gonçalves Silva¹

Francisco Octávio Bittencourt de Sousa²

Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega³

Alysson Maia Fontenele⁴

A expressão inicial das relações econômicas e sociais ligadas ao meio rural é a apropriação da terra, ou do solo: propriedade coletiva total ou parcial, propriedade individual. O tipo de apropriação exprime tanto um fato econômico quanto social de primeira importância, pois é dele que se organizam “as formas de trabalho, de agrupamento residencial, assim como a estrutura social e o comportamento dos grupos humanos” (George, 1976, p.18).

Analisando a história brasileira, vemos que há um contínuo embate pela terra (Cunha, 2012; DIAS, 2019; Guimarães, 2009), a começar pela colonização dos povos indígenas que foram oprimidos, perseguidos e expulsos das terras que ocupavam, quando não eram caçados e

1 Mestra e Doutoranda em Direito Agrário pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás. Endereço eletrônico: andreagoncalves@discente.ufg.br

2 Graduado em Antropologia pela UnB. Bolsista de PIBIC pelo CNPq. Endereço eletrônico: francisco3505@gmail.com.

3 Mestre e Doutora em Direito. Professora Titular nos Programas de Pós Graduação em Direito Agrário da UFG e em Direitos Coletivos e Cidadania da UNAERP. Bolsista Produtividade em Pesquisa CNPq. Endereço eletrônico: mcvidotte@gmail.com

4 Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás. Endereço eletrônico: alyssonfontenele@ufg.br

mortos por oferecem resistência ao novo modo de se relacionar com a terra que lhes foi imposto. As justificativas eram as mais diversas: desde uma forma “inapropriada” - na concepção dos colonizadores - de lidar com a terra, até o “atraso da civilização” (Cunha, 2012; Mattei & Nader, 2013; Guimarães, 2009).

Essa parcela “indesejada” da população constitui o que Alberto Passos Guimarães (2009) classificou como “intrusos”: indígenas, negros e pobres, que não se dobraram diante das condições opressivas instituídas na colonização e revalidadas nos regimes administrativos seguintes. Essa expressiva parte da população brasileira demorou receber a atenção devida dos pesquisadores, ainda que, notoriamente se constituíram como sujeitos protagonistas da luta contra o latifúndio desde a segunda metade do século XVIII e por todo o século XIX” (Guimarães, 2009, p.54). Ademais, com seus modos de vida particulares criaram brechas entre as frentes de expansão capitalistas no campo (Poutignat & Streiff-Fenart, 1998).

Os fenômenos de resistência contemporâneos como reflexo de fortalecimento de grupos sociais, baseado em crenças subjetivas quanto a características em comum - grupos étnicos - que tem se intensificado nas últimas décadas, são observados na presente pesquisa a partir dos estudos de Poutignat e Barth (1998). Sob a perspectiva interdisciplinar do Direito Agrário esse trabalho procura analisar a problemática agrária sob o prisma antropológico, adotando como referencial teórico a Teoria da Etnicidade, Grupos Étnicos e suas Fronteiras, de Philippe Poutignat e Fredrick Barth respectivamente, através do qual se identifica a grilagem como uma das práticas que

promovem o extermínio de povos, de histórias e de espacialidades, através da violência e o colonialismo implícitos na dominação e apropriação indevida de terras coletivas ocupadas por povos tradicionais.

O estudo que ampara esta pesquisa parte do caso concreto da Fazenda Bonito, imóvel situado dentro do perímetro delimitado e demarcado do Sítio Histórico e Patrimônio Cultural Kalunga (SHPCCK). Trata-se de uma das áreas de cerrado nativo mais preservado do país, de solo riquíssimo em minérios e de elevada taxa de nascentes por quilômetro quadrado.

O imóvel Bonito foi destacado do patrimônio público em 2015 na Ação Discriminatória de Cavalcante-GO, considerando-se na sentença uma área de 4 léguas (3.600 alqueires) que decorrem de 02 (dois) registros paroquiais datados de 1858. Por sua vez, a escritura pública demarcatória apresenta uma área de 5.433 alqueires. Todavia, os registros cartoriais existentes demonstram um verdadeiro milagre de multiplicação de terras na região aludida, já que as transcrições, matrículas (com sobreposições e duplicações) e outros títulos irregulares registrados envolvem uma área total que ultrapassa 100 mil alqueires.

O processo de grilagem aparentemente inicia-se com o primeiro ato registral do imóvel – transcrição 2636 – em 1912, e a partir daí vários mecanismos foram utilizados para multiplicar a área de maneira desenfreada, obstado apenas em de 2014 através de ordem judicial suspendendo-se qualquer ato registral às margens dos títulos cartorários existentes. Contudo, os reflexos permanecem, já que o Imóvel Bonito atualmente conta com cerca de 64 transcrições e 86 matrículas juridicamente válidas, porém com

várias inconsistências e incertezas quanto à dominialidade dos imóveis e do tamanho real do imóvel, refletindo um cenário de verdadeiro caos fundiário dentro do SHPCK, e que foi utilizado como justificativa para a paralisação de vários procedimentos administrativos para titulação definitiva de grande parte do território Kalunga.

É importante compreender a grilagem em territórios tradicionais, pois, para além da apropriação indevida de terras, ela se impõe como forma de expressão de dominância funcional, ou seja, como apropriação indevida do patrimônio ambiental e cultural brasileiro, fruto da desigualdade e promotora de fronteiras étnicas; se opondo diretamente a concepção da comunidade quilombola que ocupa a região há séculos (Haesbaert, 2010; Baiocchi, 1999; Poutignat & Streiff-Fenart, 1998; Dias, 2019).

A aplicação empírica dessa discussão se dá no embate entre os kalungas e grileiros; entre propriedade coletiva e individual; entre “intrusos” e latifundiários (Baiocchi, 1999; George, 1976; Guimarães, 2009). Como destaca Dias (2019, p.16): “a luta pela regularização do território Kalunga se constitui, entre todas as lutas, a mais importante, pois, como presente nos discursos decoloniais contemporâneos, quilombola sem-terra não tem vida”.

A metodologia adotada é a pesquisa qualitativa, através do método de investigação jurídico-compreensivo, adotando-se como procedimentos metodológicos a pesquisa documental e revisão bibliográfica. Os documentos analisados são os registros cartoriais, processos administrativos e judiciais que revelam empiricamente o caos fundiário envolvendo o imóvel Bonito.

A hipótese aventada é a de que o crime de grilagem não faz referência apenas à apropriação indevida de terras, mas à apropriação indevida do patrimônio ambiental – grilagem verde do Cerrado – e do patrimônio cultural brasileiro, e que, portanto, deve ser analisado sob a perspectiva constitucional ao preconizar a proteção das comunidades quilombolas enquanto patrimônio cultural, que inevitavelmente perpassa, pelo efetivo reconhecimento territorial, consubstanciado na ação estatal de conferir a propriedade definitiva das terras que ocupam, nos ditames do Artigo 68 da ADCT da CF/88.

1. Dimensões Territoriais e Regularização Fundiária do Sítio Histórico e Patrimônio Cultural Kalunga - SHPCK

Para compreender o motivo pelo qual a grilagem coloca em risco o patrimônio ambiental cultural brasileiro é preciso observar a área alvo da fraude de modo vertical, analisando o que está sob e sobre a terra: as pessoas, as plantas, os animais, os costumes e saberes locais etc. Localizado “entre vãos e serras, cobertos por um céu de azul celeste, límpido e profundo, e emoldurado pela beleza sutil dos Cerrados nas margens do rio Paranã, desenvolveu-se um pedaço da África, [...] o Quilombo Kalunga” (Dias, 2019, p.52). Localizada entre três municípios do Estado de Goiás (Cavalcante, Teresina de Goiás e Monte Alegre de Goiás), com um território que supera os 263 mil hectares, habitado por aproximadamente oito mil pessoas, compreende 39 núcleos/comunidades.

Comunidade originada do encontro negros revolucionários e população indígena, manteve-se apartada da so-

cidade que a oprimia por séculos (Baiocchi, 1999; Dias, 2019). Os seus membros prosperaram pela força das tradições, impondo derrotas às investidas da modernidade e do estado que sempre teve inclinação favorável ao latifúndio (Guimarães, 2009).

No SHPCK, o povo Kalunga desenvolveu um modo de vida particular, contrário a dominância funcional capitalista, em que o uso da terra foi e até hoje é, implantado visando o bem estar de todos os que nela trabalham de forma respeitosa, e em uma perfeita interação metabólica, retirando desta, apenas, o necessário para a sobrevivência, não se importando com o acúmulo de riquezas, nem com títulos de propriedades (Dias, 2019, p.51), e devolvendo ao solo os nutrientes necessários para a manutenção da vida.

Não fosse esse modo alternativo de vida que identifica a comunidade, provavelmente não se identificaria nos limites do território Kalunga uma das áreas de cerrado nativo mais preservado do país, de solo riquíssimo em minérios e de elevada taxa de nascentes por quilômetro quadrado. Toda essa biodiversidade não foi violada pela presença humana, ao contrário, existem ali técnicas de cultivo desenvolvidas ao longo dos anos, originadas de conhecimentos empíricos adquiridos pelos quilombolas através do trabalho nas roças, sem esvaziar a força da terra e seus recursos naturais.

Além dos valiosos conhecimentos sobre o aproveitamento agrícola, a partir da realidade de diferentes solos existentes na região, a Comunidade Kalunga também possui uma gama de conhecimentos específicos sobre plantas medicinais compondo “saberes culturais, tradições herdadas de antepassados, que foram transferidos de geração em geração, e que hoje são parte de tudo que nos define

como povos” (Dias, 2019, p.57-58). Tais conhecimentos tradicionais são reconhecidos dentre o patrimônio ambiental e cultural de um país em documentos nacionais e internacionais, ressaltadas a Convenção da Diversidade Biológica (CDB, 1992), dispondo sobre a conservação da biodiversidade, e a lei que a regulamenta, a Lei 13.123 de 2015.

O processo de reconhecimento do território Kalunga iniciou-se com os trabalhos da antropóloga Mari de Nasaré Baiocchi, pesquisadora da Universidade Federal de Goiás, e do extinto Instituto de Desenvolvimento Agrário de Goiás (IDAGO). Mais tarde, em 1991 veio o reconhecimento pelo estado de Goiás através da Lei Complementar nº11.409, de janeiro de 1991, instituindo-se o Sítio Histórico e Patrimônio Cultural Kalunga. Em 2000, avançando no processo e regularização do território, a comunidade recebeu a certificação quilombola da Fundação Cultural Palmares, requisito prévio para o início dos trabalhos do INCRA na regularização fundiária.

Constatando a presença de uma comunidade étnica, a antropóloga Mari de Nasaré Baiocchi, ao mapear os significados da palavra “Kalunga” em sua obra “Kalunga: o povo da terra”, destacou que um dos significados possíveis para o termo é a ideia de “um lugar sagrado que não pode pertencer a uma só pessoa ou família (Baiocchi, 1999, p.41). É de todos prá’s horas de dificuldade”. Não é um lugar fixo ou material, é o lugar necessário, que esteja disponível no momento de necessidade, se aproximando da “terra prometida” dos judeus.

Essa ideia da comunidade quilombola goiana ilustra a dinâmica da dominância simbólica própria da territorialidade, que caracteriza também o surgimento da etnicida-

de como paradigma das ciências sociais (Haesbaert, 2010; Poutignat & Streiff-Fenart, 1998).

A dinâmica da dominância simbólica expressa certa adaptação ao avanço da dominância funcional. Parece apropriado afirmar que é uma forma de resistência dos “intrusos” ao contínuo processo de expropriação de suas terras, localizada por Haesbaert na dimensão social da “des-territorialização”, processo no qual “quem de fato perde o “controle” e/ou a “segurança” sobre seus territórios são os mais destituídos, aqueles que se encontram mais “des-territorializados” ou, em termos mais rigorosos, mais precariamente territorializados” (Haesbaert, 2010, p.20).

Tais constatações, quando aplicadas ao caso em estudo, reforçam a dinamicidade característica dos estudos sobre etnicidade apontados por Philippe Poutignat e Fredrick Barth ao tratar sobre os problemas das fronteiras existentes entre grupos étnicos e outros grupos descontextualizados cultural e socialmente das interações históricas estabelecidas em uma comunidade local.

Em uma obra organizada pela Universidade Federal de Goiás intitulada *‘O Território e a Comunidade Kalunga’*, Maria Geralda de Almeida expõe que a ideia de constituição do Sítio Histórico e Patrimônio Cultural Kalunga evidencia três categorias que refletem o sentido de espacialidades: Sítio Histórico, Patrimônio e Território. Da interseccionalidade dos três conceitos, aponta para a necessidade de que, o território ao ser patrimonializado, preservado e mantido, deve se proteger as identidades e territorialidades deste espaço, que, é antes de tudo uma convivialidade, um espaço de relações sociais, políticas e simbólicas que demonstram historicamente a relação vis-

ceral que eles possuem com a terra, e onde constrói suas identidades culturais (Almeida, 2010 p. 36-63).

No entanto, embora detentores de um patrimônio, após esta formalização por meio da Lei Estadual 11.409/91, somente em 2009, no dia 20 de novembro (dia da Consciência Negra) é que ocorreu um avanço no reconhecimento e apoio nacional, com a assinatura do Decreto presidencial declarando de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis abrangidos pelo Território Quilombo Kalunga, situado nos Municípios de Cavalcante, Teresina de Goiás e Monte Alegre.

O que se observa no conjunto normativo que trata sobre o quilombo Kalunga, é que, além do comando constitucional de 1988, os Kalunga se tornaram detentores de um patrimônio mesmo antes da promulgação do Decreto 4887/2003, ou o decreto presidencial declarando de interesse social para fins de desapropriação, os imóveis abrangidos pelo território, na data de 20 de novembro de 2009.

Embora o processo de reconhecimento da comunidade como Sítio Histórico e Patrimônio Cultural e primeiros passos dados pelo extinto IDAGO, tenha se iniciado em 1989, como resultado da previsão do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado de Goiás de 1989 reafirmando a prescrição do Artigo 68 do ADCT/CF, o processo de regularização fundiária em âmbito estadual e federal ainda espelha ações vagarosas de modo a garantir o direito à propriedade de 261.999,99 hectares correspondentes às terras que o povo Kalunga ocupa há mais de 300 (trezentos) anos. Os dados extraídos dos procedimentos administrativos e judiciais por si só apontam para as inclinações favoráveis ao latifúndio e estímulo para os complexos processos de grilagem ocorridos na região.

Atualmente existem 229 processos administrativos em trâmite no INCRA com o fim de desapropriar cerca de 70 propriedades particulares⁵. Os processos encontram-se em diferentes fases, envolvendo propriedades que foram apenas identificadas como pertencentes a particulares, outras já objetos de ações de desapropriações ajuizadas e em curso na Justiça Federal, e outras já finalizadas. Conforme dados obtidos através da pesquisa nestes processos administrativos em trâmite no INCRA, as ações de desapropriação ajuizadas, e documentos no acervo da AQK sobre a titulação feita pelo Estado de Goiás à famílias Kalunga através de títulos particulares, identificou-se que apenas 13% (treze por cento) está definitivamente titulado em nome da Associação representativa, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

ÁREA TOTAL DO SHPKC - 261.999 ha



5 Estes dados foram coletados de um relatório oficial enviado pelo INCRA ao MPF a fim de instruir o Inquérito Civil Público que ensejou o ajuizamento de uma ação civil pública, autuada sob o número 1002560-50.2021.4.01.3506, que visa a obrigação de fazer da União e do Estado de Goiás em finalizar o processo de titulação das terras Kalunga, bem como a obrigação de não fazer a qualquer pessoa em não invadir as terras já ocupadas tradicional e secularmente pelos Kalunga.)

Do gráfico acima depreende-se que, dos 261.999 hectares que somam a área total do território, os 13% (treze por cento) de área definitivamente titulada para a comunidade totaliza uma área de 33.999,53 referentes a 06 (seis) Títulos de Reconhecimento de Domínio Coletivo e Pró-Indiviso expedidos pelo INCRA, que totalizam 22.490, 85 hectares correspondendo a 9% (oito por cento) da área territorial; e, 205 títulos particulares expedidos pelo extinto IDAGO, que totalizam uma área de 11.508,68 ha, correspondente a 4% (quatro por cento) do território.

Outra titulação já expedida para a AQK se deu através do título provisório expedido pelo INCRA, denominado Contrato de Concessão de Direito Real de Uso Coletivo, sob condição resolutiva. Foram expedidos 10 títulos desta natureza, como resultado das ações de desapropriação já ajuizadas, e que correspondem a uma área de 20.892,06 ha.

Deste modo, pode-se afirmar que efetivamente apenas 33.999,53 ha estão sob a propriedade definitiva da Comunidade Kalunga, correspondendo a ínfimos 14% (quatorze por cento) da área total do SHPCK.

O Estado de Goiás, ao legislar sobre as garantias territoriais das comunidades quilombolas incorreu em um posicionamento que é pauta de longos debates dentro do Direito Agrário. Compilando o artigo 68 da ADCT da CF/88, a ADCT da Constituição Estadual de Goiás, no caput do artigo 16 prevê que “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os respectivos títulos”. E em seu parágrafo 1º limita este reconhecimento, isto porque prevê que Lei Complementar criará a reserva Kalunga, localizada nos Municípios de

Cavalcante e Monte Alegre, nos vãos das Serras da Contenda, das Almas e do Moleque.

A Lei Complementar 19/96, preceitua que é dever do Estado de Goiás garantir aos habitantes do sítio histórico a propriedade exclusiva, a posse e a integridade territorial da área delimitada, bem como emitir os títulos definitivos em favor deles. Deste modo, a norma legal tratou de ratificar a disposição constitucional do artigo 68 do ADCT. A lei ainda dispõe sobre a destinação das glebas de terras devolutas, que, se mesmo quando ocupadas por terceiros, devem ser arrecadadas e desocupadas, indenizando-se os ocupantes pelas benfeitorias úteis e necessárias.

Contudo, o Estado de Goiás, após trânsito em julgado da Ação Discriminatória que tramitou na Comarca de Cavalcante, arrecadando vários imóveis considerados como terras devolutas, até os dias atuais não procedeu à titulação definitiva de nenhum deles. Tais terras sob o domínio do poder público estadual, inseridas dentro do perímetro do SHPCK, totalizavam cerca de 101.502,35 ha. No ano de 1989, o extinto Instituto de Desenvolvimento Agrário do Estado de Goiás, transferiu de forma definitiva 10.280,76 ha através de títulos particulares para 198 famílias Kalungas no Município de Monte Alegre, bem como transferiu 1.227,9131 h situados no Município de Cavalcante para 07 famílias no Loteamento Vão do Moleque.

Deste modo, ainda há 89.993,6766 ha sob o domínio do Estado de Goiás, sendo que, grande parte dessa área (77.986,9137), ao invés de serem transferidas para a titularidade da AQK, de acordo com os ditames do Decreto 4.887 de 2003 e da Lei 19/96, foram apenas cedidas para o uso da Comunidade, através de Escrituras Particulares de Cessão e Transferência Gratuita de Posse.

A regularização fundiária é prioridade entre os povos quilombolas, e a Comunidade Kalunga não foge à regra. Isso porque, conforme já exposto, a terra provê vida de diversas maneiras. A ausência de reconhecimento legal - motivada pela morosidade ou ignorância ativa, do poder público - constitui porta aberta para conflitos e negam o acesso pleno às políticas públicas criando barreiras para a reprodução física, social, econômica e cultural (Baiocchi, 1999; Dias, 2019; Haesbaert, 2010; George, 1976).

Ademais, ausência da titulação definitiva tem ocasionado uma série de conflitos tanto em terras devolutas quanto privadas. Entre esses conflitos encontra-se o caso da Fazenda Bonito, o caso concreto analisado na presente pesquisa, que envolve imbróglis envolvendo cartório, autarquia federal e particulares que se desenrola há décadas, multiplicando sobremaneira uma área de tamanho razoável para uma área que hoje corresponderia a 15% do Estado de Goiás, e que deixa um passado permeado por uma fusão de acontecimentos dolosos e responsáveis por um dilema que até os dias de hoje tem seus reflexos, inclusive em ações de desapropriação já ajuizadas e que envolvem glebas menores dentro da Fazenda Bonito.

2. O Imóvel Bonito e o Milagre da Multiplicação de Terras

O imóvel Bonito, localizado ao norte do SHPCK, é ocupado atualmente por mais de 100 famílias e compõem uma das áreas de ocupação secular em que se desenvolve o cultivo através da roça de toco e a criação de gado extensivo. Foi destacado do patrimônio público em 2015 na Ação Discriminatória de Cavalcante-GO, consideran-

do-se na sentença uma área de 4 léguas (3.600 alqueires) que decorrem de 02 registros paroquiais datados de 1858. Por sua vez, a escritura pública demarcatória apresenta uma área de 5.433 alqueires. Todavia, os registros cartoriais existentes demonstram um verdadeiro milagre de multiplicação de terras na região aludida, já que as transcrições, matrículas (com sobreposições e duplicações) e outros títulos irregulares registrados envolvem uma área total que ultrapassa 100 mil alqueires

Analisando os registros paroquiais nº 35 e 95, observa-se que a área estaria ligada à família Paula e Sousa desde o século XIX, quando Joaquina Martinha – registro paroquial nº 35 – adquiriu a terra e deixou como herança para o seu filho Francisco de Paula e Sousa – que já era declarante de parte das terras conforme registro paroquial nº 95 –, conforme Certidão de Inventário constante no processo 54700.000031.2012-44, p.32/33, que por sua vez deixou como herança para seus filhos: Afra de Paula e Sousa, Antônia de Paula e Sousa, Pacífico de Paula e Sousa e José de Paula e Sousa.

Abaixo estão transcritos os dois registros paroquiais, com o objetivo de demonstrar a descrição exata dos imóveis, a partir das declarações feitas à Freguesia de Cavalcante:

Certidão/Registro Paroquial nº 35 (Consultado in loco em 28.04.2021):

Diz o abaixo assignado, que dou ao registro as terras que possuo distante desta matris quatorze à deseceis leguãs na fazenda do Bonito=Limita da barra do prata no Paranã este acima the barra do Riacho feio; este acima the o Retiro velho, e d'este em rumo ao corrigo das pedras; e este abaixo athe a estrada velha; e desta em rumo ao chumbado, e deste ao rumo do Caiçara, e por este abaixo ao Pra-

ta - Nos pastos do retiro velho do Soturno limita o corrigo = Mendonça = a prata, esta acima te a barra do Chiqueiro, este acima te a serra e voltando esta te o Nascente a Mendonça fecha o limite = Nos pastos do guarda mor limita do Boqueirão the a Preata, este acima the a serra, esta adianta the outra vés no boqueirão: Sendo primeira havida por compra de Antonio Alves, e já inventariado no meu casal, partilhadas. Pr mim, e meos filhos: a segunda, e terceira havidas por compra ao reverendo Manoel Francisco da Costa, e a mim ser pertencem - Freguesia de Cavalcante 6 de junho de 1857.

Certidão/Registro Paroquial nº 95 (Consultado in loco em 28.04.2021):

Oa baixo assignado dá ao Registro nesta Freguesia as terras que possui como abaixo se declara. No lugar denominado = Bonito a deseseis leguas da matris, uma legão de terras mais, ou menos compradas a Joaquim Alz. da Rocha; e são seos limites= passagem do Chumbado, estrada Velha te o Prata, esta abaixo abarra doriacho da vereda escura, epelo parte do Nascente com as de minha May Dona Joaquina Martinha de Sousa. No mesmo lugar, mais meia legoa de terras mais ou menos compradas a Archanja na beira do corrente com os limites seguintes = barra do Ticym assim the o atoleiro; em rumo direito a pedra preta, d'esta ao corrente, por este abaixo the o Paraná Villa de Cavalcante 4 de Janeiro de 1858.

Conforme se verifica, o Registro Paroquial nº 35, não faz menção acerca da área do imóvel. Não obstante este fato, assim foi relacionado o imóvel Bonito na sentença da ação discriminatória de Cavalcante:

Imóvel Bonito, levado ao paroquial em dois registros, na freguesia de Senhora de Santa Ana do Cavalcante, sob nº 35, por Joaquim Martinha, e sob nº 95, por seu filho Francisco de Paula Souza, com precedências diversas, mas limitrofes. **A 05-08-1870, foi julgado o inventário de Joaquina Martinha**

de Souza, no qual foram descritas 2 e 1/2 (duas e meia) léguas de terras no Bonito, que limita “da barra do Prata no Paranã, por este acima até a barra do riacho Feio, por este acima até o Retiro Velho, e deste em rumo ao córrego das Pedras e por este abaixo até a estrada velha e desta em rumo ao Chumbado, e deste ao rumo do Caíçara o por este abaixo ao Prata”. Por sua vez, em 15-09-1877, foi julgado o inventário de Francisco de Paula e Souza, descritas terras no Bonito. Limites do paroquial nº 95 : 1 légua mais ou menos na passagem do Chumbado, estrada velha, até o Prata por este abaixo à barra do riacho da Vereda Escura e pela parte do Nascente com minha mãe Dona Joaquina Martinha de Douza” e mais 1/2 (meia) légua mais ou menos na beira do Corrente: “da barra do Ticum acima até o Taboleiro, em rumo direito à Pedra Prêtra e desta ao Corrente e por este abaixo até o Paranã”.

Em face dos dois documentos apresentados, não havendo nenhuma menção quanto ao tamanho do imóvel objeto do Registro Paroquial nº 35, não seria possível afirmar o tamanho do imóvel somado ao Registro Paroquial nº 95. O que fica claro é que houve uma adição de tamanho de área na descrição do inventário judicial - 4 léguas, documento que foi utilizado para provar a propriedade privada do imóvel e justificar o destacamento do patrimônio público, haja vista que, o registro paroquial por si só não se perfaz como documento hábil para provar propriedade.

Percorrendo o caminho de regularização fundiária do Quilombo Kalunga, no final do século XX, o INCRA em manifestação no processo 54700.001396.2000-81, através da PORTARIA/INCRA/P/Nº 558/99 (p.7), reconheceu um “enorme percentual de inconsistência em relação a origem e sequência dos títulos de propriedade e a dimensão das áreas”. Contudo, é precisamente no OFÍCIO/

INCRA/SR(28)DFE/GAB/Nº 104/02 (p.49), do processo 54700.001396.2000-81, que fica exposto com mais elementos empíricos, o processo de multiplicação de terras que caracterizou a grilagem na Fazenda Bonito. No documento o INCRA informa o cancelamento dos cadastros dos imóveis com área acima de 10.000 ha (dez mil hectares), convocando os proprietários para apresentação de documentos faltosos, pois observou-se “fortes indícios de irregularidades na Comarca de Cavalcante/GO, todas relativas ao aumento da área dos imóveis”.

Outro elemento importante é a confusão de nomes de proprietários, hipoteticamente a mesma pessoa como proprietário no primeiro documento de propriedade constante em cartório (Transcrição 2636). Dez anos depois, na INFORMAÇÃO/INCRA/P/Nº09/2010 (p.116), constante no processo administrativo nº 54700.001396.2000-81, temos o detalhamento de alguns indícios de fraude detectados pela autarquia:

- 1) Não há o quantitativo de área adquirida. O quantitativo de 1/4 de terras não especifica o quantitativo da área do imóvel registrado.
- 2) Houve tentativas de cadastrar no Sistema inclusão no Sistema de Informações Rurais - SIR desta Autarquia, da Fazenda Bonito, com área de 19.190,0 hectares, em nome do Sr. Abrahão Simão da Silva de maneira irregular.
- 3) Consta no cartório de registro que o Sr. Abrahão Simão da Silva, vendeu área de “1/4 de terras”, 9 (nove) vezes, o que acresceu a área do imóvel para 81.297,04 hectares.

O pretendo proprietário, a quem não se sabe de fato qual nome atribuir - Abrão Simão da Silva / Abrahão Simão da Silva / Abraão Simão da Silva - é um personagem

central nessa pesquisa. Isto porque há uma via particular de grilagem da Fazenda Bonito vinculada a esses nomes. Consta da Transcrição 2636 que Abraão Simão da Silva, em 10/10/1888, adquiriu o imóvel de Joaquim dos Santos Rosa, por título particular de compra e venda, registrado em 11/06/1912. O contrato particular de compra e venda de 1888, no qual Joaquim dos Santos Rosa teria vendido 1 légua de terras da área para Abraão Simão da Silva, teria sido registrado no RTD, mas não foi localizado nenhum livro do RTD do ano do registro, qual seja, 1912.

À par das inconsistências identificadas ao analisar os registros paroquiais, questiona-se o primeiro documento registral cartorário do Imóvel Bonito, a Certidão de Inteiro Teor da Transcrição 2636. É nele que identificamos uma supressão lógica de sujeitos na cadeia dominial. O documento aponta como vendedor das terras para o Sr. Joaquim dos Santos Rosa, o Sr. Manoel dos Santos Rosa. A questão é que não se sabe quem seria essa pessoa, já que nenhum documento que antecede o registro em referência, menciona tal pessoa como proprietária do imóvel.

Este, portanto, é o primeiro elemento indicativo de fraude corrompendo a cadeia dominial da fazenda Bonito, e multiplicando uma área de terras, que não se sabe precisamente ser a correta, dado o caráter meramente declaratório dos registros paroquiais. Fato é que, mesmo que Joaquim dos Santos Rosa adquirisse toda a área da Fazenda Bonito descrita no inventário de Joaquina Martinho de Sousa (e não 1/4 como consta na página 97 do processo 54700.001396.2000-81), seriam 6750 alqueires e não 17.000,00 que foram negociados. Além disso, o imóvel produto da negociação foi revendido em inúmeros imóveis menores.

A partir desse primeiro negócio jurídico, identifica-se através dos vários pareceres da Procuradoria Geral do Estado e do INCRA, uma série de questões tanto internas (relacionadas a nomes, datas e dimensões), quanto externas (relacionadas ao contexto) que nos remetem às inúmeras irregularidades envolvendo o imóvel Bonito.

Primeiro, considerando que inicialmente o imóvel teria supostamente 4 léguas quadradas (2,5 léguas de Joaquina acrescidas de 1,5 léguas de Francisco, de acordo com o inventário de Joaquina, utilizado como prova de propriedade na Ação Discriminatória de Cavalcante) e que, cada légua corresponde a aproximadamente 900 alqueires, a fração correspondente ao imóvel transmitido a Abrahão seria 900 alqueires, ou 4.356 hectares, contudo, no processo administrativo instaurado no ano de 2000⁶, a área do imóvel já perfazia um total de 19.190,9 hectares.

Segundo, após se falar na aquisição por parte de Abrahão Simão da Silva de 19 mil hectares, consta a informação em um Processo de Fiscalização do INCRA no Imóvel Bonito (54700.001396.2000-81) que este transferiu 81.000 (Oitenta e um mil hectares) da Fazenda Bonito para vários proprietários.

Terceiro, a origem do Transcrição 2636 é questionável dada a incerteza de quem era Manoel dos Santos Rosa, pessoa que supostamente vendeu o imóvel juntamente com Joaquina Martins para Joaquim dos Santos Rosa (como consta na Certidão de Inteiro Teor da Transcrição nº 2636 na página 6 do processo 54700.002122.2013-03 – aqui também há uma confusão com nomes, visto que no Registro Paroquial o nome da titular do Paroquial nº 35 seria Joa-

6 54700.001396.2000-81 (p. 11)

quina Martinha), ou seja, não se sabe qual é Manoel dos Santos Rosa e qual foi o documento hábil para registro da área em seu nome – pode se cogitar que ele seria parente de Joaquim Santos Rosa, pela coincidência de sobrenomes).

E por último, Abrahão Simão da Silva nasceu em 1867 e teria adquirido as terras em 1888, ou seja, com pouco mais de vinte anos. E falecido em 1940, continuou negociando as terras do Imóvel Bonito até o ano 2000.

Outra questão que surge quando observamos esse processo junto aos demais é que todos os supostos 17 mil alqueires de Joaquim Santos Rosa estavam fora do território do Sítio Histórico e Cultural Kalunga, ou seja, se Abrahão Simão da Silva adquiriu terras de Joaquim, essas terras não estariam dentro do território Kalunga conforme constam nos processos 54700.000774/2006-76, 54700.001825/2008-49, 54700.000279/2006-67, 54700.001345/2005-35, 54700.000773/2006-21, 54700.001554/2006-60.

Ressalta-se ainda que Abrahão Simão da Silva seria proprietário de $\frac{1}{4}$ do imóvel até 1940, data de sua morte, conforme consta na certidão de óbito que pode ser encontrada na página 36 do processo 54700.000774.2006-76. A perplexidade dos atos fraudulentos se materializa claramente nos documentos cartorários presentes em vários processos administrativos, os quais indica que 'Abrahão' negociou vários alqueires de terras no Imóvel Bonito, mesmo depois de sua morte, e outros com uma idade que ultrapassa os 100 (cem) anos. Todos esses documentos datam transmissões feitas entre 1960 e 2000.

Pesa ainda o fato de que Abrahão teria revendido áreas sobrepostas entre si e com o imóvel da herança de Joaquim. De acordo com mapas traçados por Altamir An-

drade de Freitas CFT/BR 1319153518-7, dentro do perímetro Kalunga, a partir das coordenadas que constam nos processos é possível notar que: i) em vários processos, os mapas não possuem coordenadas⁷; ii) há várias sobreposições de glebas que supostamente teriam sido vendidas por Abrahão entre 1960 e 2000; há várias sobreposições entre as entre os imóveis que teriam sido vendidos por Abrahão em algum momento (54700.001825/2008-49 e 54700.000773/2006-21); há sobreposição de áreas supostamente de propriedade dos herdeiros de Joaquina, adquiridas por Abrahão e posteriormente revendidas⁸;

Ademais, em recente manifestação do Procurador da República da Comarca de Luziânia, que instaurou inquérito civil a fim de apurar as irregularidades da cadeia dominial da Fazenda Bonito, que podem culminar na anulação de todas as matrículas existentes, a Receita Federal identificou que o CPF constante nos documentos de transmissão é inexistente.

Os dados apontam para uma possível fraude cujo elemento central é a pessoa de Abrahão Simão da Silva, um nome usado para promover grilagem de terras. A ausência de limites específicos – “um quarto das terras” – tornava os documentos de Abrahão Simão da Silva ideais para negociações fraudulentas.

É importante mencionar que em 2014 foi feito um pedido de providências pelo oficial respondente do Cartório de Registro de Imóveis endereçado à Diretoria do Foro da Comarca no qual o peticionante narra a existência de di-

7 Exemplo: 54700.000279/2006-67 e 54700.001345/2005-35

8 Processo 54700.002757.2012-11 sobrepõe 54700.001554/2006-60 e 54700.000773/2006-21; Processo 54700.000031/2012-44 sobrepõe 54700.000773/2006-21 e 54700.001554/2006-60).

versos mandados judiciais determinando a averbação de penhoras e arrestos em matrículas diversas do imóvel denominado Bonito, apontando, portanto, para uma possível existência de fraudes em negócios creditícios que teriam utilizado o bem como garantia.

O processo tramitou sob o número 01/2014. Em 2020 foi requerido a restauração dos autos, que atualmente tramita sob o número 5064420-09.2020.8.09.0031. Em referido processo, foi exarada decisão em 05 de novembro de 2020, onde o magistrado estadual contextualiza o imóvel Bonito dentro do contexto do SHPCK. Em relação ao Sr. Abrão Simão da Silva/Abrahão Simão da Silva/Abraão Simão da Silva o magistrado aponta as várias inconsistências quanto aos registros de nomes diversos ligados a CPF's diferentes, sendo que, o CPF apontado em uma das escrituras públicas (CPF nº 109.341.908.00) não pertence à pessoa de nenhum desses nomes, conforme informações prestadas pela Receita Federal. A Receita Federal também informou que a, a Receita Federal informou que a pessoa pesquisada nasceu em 12/03/1987 e faleceu em 12/08/1940, portanto, sua existência antecede à criação do Registro de Pessoas Físicas criado pela Lei nº 4.862 de 29/12/1965 e, também, pelo Cadastro de Pessoas Físicas (atual CPF), criado pelo Decreto-Lei nº 401, de 30/12/1968.

Por fim, a receita federal informou que pesquisando os números de CIC 150.281.557-60 e 109.341.908-00 (que seriam do Rio de Janeiro e de São Paulo respectivamente) se conclui que são falsos e é segura a afirmação de que tais registros não existem no Cadastro de Pessoas Físicas, pois tais combinações não são originadas pela Receita Federal.

Ainda, tem-se as informações na referida decisão, advindas da diretoria de foro do Paranã-TO informando que

tramitou na Comarca o processo de nº 567/02, autuado em 23/05/2002 em que figurou como requerente Miguel Simão da Silva e tem por objeto o registro de nascimento e óbito de Abrão Simão da Silva. Foi proferida sentença que julgou procedente o pedido para declarar que Abrão Simão da Silva nasceu em 12.03.1867 e faleceu em 12.08.1940 na Fazenda Prata, Município de Paranã/TO.

Em suma, as matrículas que decorrem diretamente da Transcrição 2636 decorrem de escrituras públicas lavradas após a morte de Abrão/Abrahão/Abraão. Desse modo, o magistrado entendeu “oportuna a manutenção do bloqueio das matrículas de procedência 2636, haja vista que todas as matrículas que dela decorrem surgiram de escrituras públicas celebradas por Abrão, sendo que este já estava morto desde 1940”.

Em síntese, são indícios de grilagem de terras – além dos já apresentados – no caso de Abrão Simão da Silva/Abrahão Simão da Silva/Abraão Simão da Silva: cadeia de transmissão sem respaldo documental em outras fontes; ausência de limites exatos da área adquirida; desmembramento do imóvel e negociação com incontáveis compradores; tentativa de registro em diferentes esferas de poder; e negociação de terras por pessoa falecida.

Ainda sobre o processo acima mencionado, na decisão em comento, o magistrado conclui sobre a flagrante existência de sobreposições de áreas entre os títulos que tem por denominação “Imóvel Bonito”, e determina a manutenção dos bloqueios das matrículas e transcrições que tenham por objeto a Fazenda Bonito, a fim de se evitar que novas fraudes sejam praticadas, tendo em vista a inexistência de área apontada na soma de todas as matrículas. O magistra-

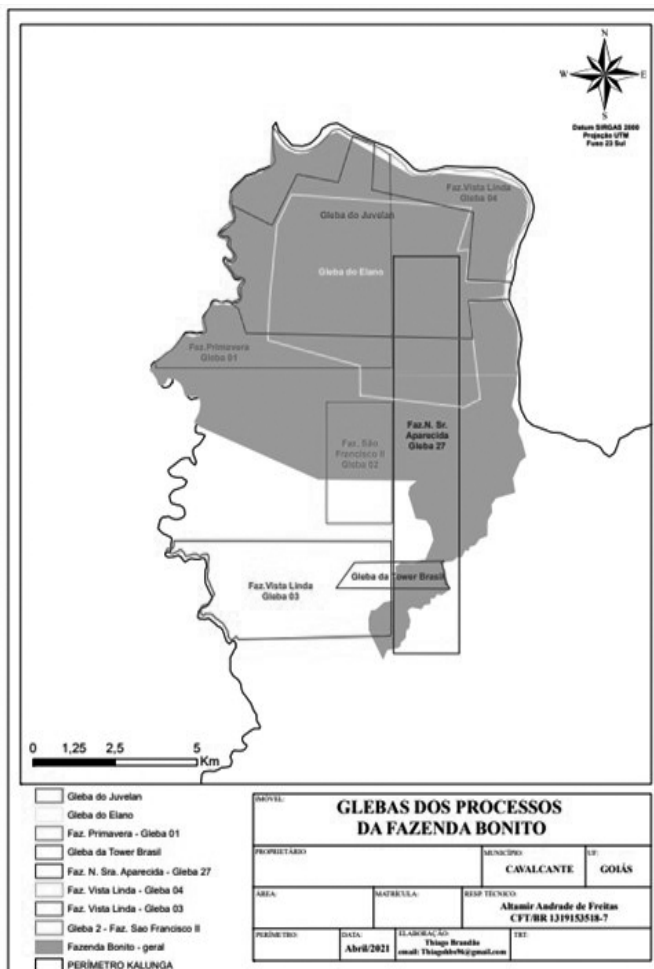
do também entendeu que devido ao decurso do tempo é inviável e legalmente impossível o cancelamento das matrículas de ofício pelo juiz administrativo, tendo em vista que é necessário a garantia do contraditório e da ampla defesa dos interessados. Deste modo, os interessados deverão providenciar a regularidade de suas possíveis propriedades em ações judiciais individuais, indicando no polo passivo todas as pessoas que constam como titulares de matrículas no imóvel Bonito, e a fim de comprovar a área objeto da ação, perícias judiciais serão realizadas. E por fim, o juiz proíbe qualquer nova averbação ou registro em matrícula que não constam registro anterior, sem que seja apresentada a dívida escritura para averbação da informação.

A AQK, em maio de 2021 requereu através de Representação ao Ministério Público Federal, providências para a anulação de todas as matrículas da Fazenda Bonito, visando a regularização do imóvel para os seus verdadeiros proprietários, os Kalunga. Foi instaurado um inquérito civil sob o número 1.18.002.000068/2021-11 para analisar a viabilidade de ajuizar ação com vistas ao referido cancelamento. No entanto, a Procuradoria responsável após analisar os resultados das diligências feitas junto à Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, Diretoria do Foro de Cavalcante, Vara de Registros Públicos de Cavalcante, Promotoria de Justiça de Cavalcante, Oficiala do Cartório de Registro de Imóveis de Cavalcante e ao INCRA SR-28, cujas respostas constam em Portaria, o MPF decidiu pelo arquivamento do inquérito, por entender que, o mesmo carece de atribuições para tratar de matéria pertinente a registros públicos, e também pela impossibilidade fática e jurídica de obter elementos de provas suficientes para invalidar os títulos existentes, e tam-

bém na impossibilidade de se garantir o contraditório e ampla defesa de todos os potencialmente interessados ou lesados, e a produção probatória necessária para se aferir possíveis legitimidades de títulos.

Todavia, em 2023, tendo em vista a possibilidade de cancelamento administrativo de matrículas pelo Conselho Nacional de Justiça, através do Provimento n. 143 de 25 de abril de 2023, posteriormente revogada pela Portaria n. 149 de 30 de agosto de 2023, a AQK requereu o desarquivamento do inquérito civil ao MPF a fim de que novas providências sejam tomadas para a resolução da demanda. O inquérito foi reaberto e aguarda por providências do MPF.

Em Abril de 2021 foi confeccionado um mapa para ilustrar as inúmeras sobreposições de imóveis envolvendo a Gleba Bonito. Todos os imóveis presentes no mapa que se reproduz abaixo possuem processos administrativos abertos com seus respectivos documentos de domínio, todavia, não é possível se afirmar quais destes documentos são aptos a comprovar a dominialidade real de quê (quantidade) e de quem (propriedade):



Fonte: acervo documental da AQK

3. Os Métodos de Grilagem Identificados no Imóvel Bonito, um Espaço Territorial de Fronteiras.

Engana-se quem acredita que o dinamismo do processo de grilagem é exitoso apenas na Amazônia, e que envolve apenas as inúmeras áreas devolutas existentes nos estados

federativos. A grilagem de terras, termo usado para definir terras apropriadas e registradas ilegalmente, no decorrer dos anos adotou procedimentos cada vez mais sofisticados para sua efetivação, ultrapassando o conhecido método dos “grilos na gaveta”, como sinalizado pela Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais (AATR) em texto de 2017⁹. É uma atividade lucrativa, sendo ironicamente chamada de “crime que compensa” Adota-se técnicas e conhecimentos específicos diversificados dentro de redes solidárias formadas por indivíduos da esfera pública e privada, que unidos por interesses especulativos econômicos, se valem de outros crimes – corrupção, lavagem de dinheiro, fraudes cartorárias e ameaças - para a sua efetivação, instaurando-se um verdadeiro caos na estrutura agrária de várias regiões do país.

O caso concreto apresentado nesta pesquisa ilustra muito bem a aplicação dessas múltiplas técnicas de grilagem, porém envolvendo terras particulares, mas que estão centenariamente ocupadas por uma posse étnica exercida pela comunidade Kalunga na gleba de terras denominada Fazenda Bonito. A comunidade Kalunga já denunciava a grilagem realizada na Fazenda Bonito em 2021:

Lideranças quilombolas reiteraram a denúncia contra ameaças e intimidações que a comunidade do Vão do Moleque vem sofrendo por pessoas ligadas à Fazenda Bonito, instalada dentro do Sítio Histórico Kalunga, e à empresa de empreendimentos imobiliários que vem demarcando as terras da Fazenda [...] O conflito agrário tem origem no fato de o suposto proprietário da Fazenda Bonito ter demarcado sua reserva legal na área onde residem alguns

9 AATR, Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais. (2017). No rastro de grilagem. Disponível em: . Consultado em dezembro de 2020.

quilombolas, que assim ficam impedidos de plantar, colher e criar animais para sua subsistência. Com isso se estabeleceu um clima de tensão e insegurança geral, pois a construção da cerca limita as áreas que os Kalunga exploram há várias gerações, com sua agricultura tradicional e criação de pequenos rebanhos e animais domésticos.¹⁰

A partir da análise dos documentos constantes nos autos dos procedimentos administrativos do INCRA envolvendo a Fazenda Bonito, para fins de desapropriação dos imóveis inseridos no SHPCK, identifica-se pelo menos quatro tipos de fraude características da grilagem descritas pelo advogado e professor Otávio Mendonça, em depoimento à CPI da Grilagem (2002, p.594-595):

A) Fraudes nos títulos: - assinaturas, nomes, dizes, datas e números falsificados; referência a livros de cadastro inexistentes, canhotos rasurados e descoincidentes.

B) Fraudes nos processos: - como os títulos são apenas a derradeira etapa de um processo aquisitivo, é óbvio que não podem ser válidos se inválidas as etapas essenciais anteriores. Aparecem, entretanto, títulos sem processo, ou processos sem formalidades insupríveis, como a identificação do comprador, o pagamento do preço, os editais regularmente publicados, as decisões concessivas. [...]

D) Fraudes na localização: - muitas terras se venderam que ninguém sabe onde ficam e muitas outras que ficaram por cima de lotes anteriormente já vendidos. São os famosos ‘títulos pluma’ ou ‘pena’, que estão à procura de um lugar onde cair. Se embaixo não há ninguém, ali ‘repousam’ até aparecer o dono; e se este não aparece consolidam o domínio e

10 Kalunga do Vão do Moleque: uma comunidade amedrontada. Fundação Cultural Palmares 02/06/2009. Disponível em <http://www.palmares.gov.br/?p=3590&lang=en>. Acessado em: 23/04/2021.

a posse, embora sem correspondência alguma com a descrição de seus documentos. Antigamente, a titulação referia sempre a borda de um rio. Com as estradas, passaram elas a ser tomadas como base, através de um quilômetro determinado e por uma certa distância para a direita ou para a esquerda. Tais estradas, entretanto, muitas vezes, tiveram o seu traçado corrigido e a sua quilometragem renumerada. E como a demarcação não fora, de fato, feita, a única localização possível passou a ser pelos vizinhos ou pelas plantas dos loteamentos originários. Se aqueles não existem, ou também não sabem onde ficam e se estas são incorretas, a plotagem exata torna-se infactível. Daí os terríveis problemas de superposição, uma espécie bizarra de propriedade vertical sem condomínio e sem solução....

E) Fraudes no registro: - [...] bastava que se obtivesse certidão administrativa de uma compra inexistente, majorada ou deslocada, registrando-a previamente no Cartório de Títulos e Documentos, para levar, em seguida a certidão deste registro a um serventuário do interior, desonesto ou ignorante, e dele conseguir a transcrição no livro.

Outra situação que fica bastante evidenciada nos relatos sobre as matrículas do imóvel Bonito, é a cessão de direitos hereditários. Durante os anos 1950 e 1960, a grilagem através de cessão de direitos hereditários foi bastante comum, bem descrita por Devisate (2017, fl.12-13):

Voltemos ao Brasil rural de fins de 1950 e início dos 1960 e pensemos na imagem de uma senhora viúva e humilde, lavrado num dos mais isolados povoados do cerrado, no interior do nosso país, que é procurada por alguém com argumentos de que seria a única herdeira de um pedaço de terra deixado por um seu finado parente, que nunca conheceu; apesar de desconfiar, acredita no que lhe dizem e, analfabeta e sem qualquer orientação jurídica, aceita negociar

tal “herança” e assim transfere tais direitos “inexistentes, já que tudo é uma farsa” a quem a procura; o “comprador” apresenta o documento (na verdade, um “nada” jurídico, falso no conteúdo, mas agora idealizado latifúndio anotado com nomes e titularidades irreais e com milhares de hectares) a Juiz de pequena cidade do interior, requerendo a abertura de inventário; em apenas quarenta e oito horas o Juiz o julga! Em seguida esse documento é registrado em cartório de outro Estado da Federação, sem nenhum vínculo com registro anteriormente existente. Assim nasce do nada uma imensa área com “aparência” de particular e, com essa “grilagem”, aquele que se apropriou da terra começa a vender pedaços a nacionais ou estrangeiros e/ou a afastar antigos legítimos posseiros.

Para os Kalunga, essa situação jurídica do Imóvel Bonito acarreta vários reflexos. Dada a quantidade de pessoas que reivindicam para si a dominialidade de várias porções de terra, além dos próprios conflitos internos da comunidade com estes possíveis grileiros, há os conflitos entre eles, tendo em vista as várias sobreposições de matrículas já apresentadas. Constantemente a comunidade é ameaçada por supostos proprietários que intentam a expropriação das famílias que habitam a área denominada como Imóvel Bonito.

Dentre os imóveis que são objeto de desapropriação na área do SHPCK, três imóveis são glebas da Fazenda Bonito: i) Fazenda Panorama, Gleba 2 da Fazenda Bonito (Processo n. 0001392-74.2014.4.01.3506); ii) Fazenda Vista Linda, Gleba 3 da Fazenda Bonito (Processo n. 0001397-96.2014.4.01.3506) e iii) Fazenda Vista Linda 4, Fazenda Bonito (Processo n. 0001391-89.2014.4.01.3506). Todavia, as três ações tiveram sentenças julgando o pedido improcedente, fundamentada na tese da caducidade dos decre-

tos de desapropriação¹¹. As três glebas são, até prova em contrário, de propriedade da empresa Dinâmica Administração Serviços e Obras. Recentemente, no processo que envolve a Fazenda Vista Linda 4 houve acordo entre as partes, o imóvel possui uma área de 2.289 hectares.

A dominialidade do imóvel está sendo discutida judicialmente por Juvelan de Paula e Souza e demais herdeiros de Elano de Paula e Souza nos autos da **Ação de Nulidade de Negócio Jurídico c/c Nulidade de Matrícula e Registro imobiliário** e outras nulidades, que tramita na Seção Subjudiciária da Justiça Federal da Comarca de Formosa sob o número 1001472-40.2022.4.01.3506. Os herdeiros também ajuizaram Ação Declaratória de Nulidade de Ato Declaratório de Desapropriação por interesse social com o fito de se anular a desapropriação da Fazenda Vista Linda 4.

Vale informar, ainda, que, o Sr. Juvelan figurou no polo passivo de uma ação de reintegração de posse ajuizada pela AQK em seu desfavor, tendo em vista que o mesmo estava ocupando o imóvel desde 2020 de forma ilegal, pois a AQK já era titular do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso expedido pelo Incra quando da imissão provisória na posse concedida nos autos da desapropriação. Em sede de liminar a AQK foi reintegrada na posse, e em sentença a decisão foi confirmada.

Ainda que tenha ocorrido o acordo nos autos da desapropriação da Fazenda Vista Linda, Gleba 4 do imóvel Bonito, restou acordado que o levantamento indenizatório só será feito quando ficar devidamente comprovada a

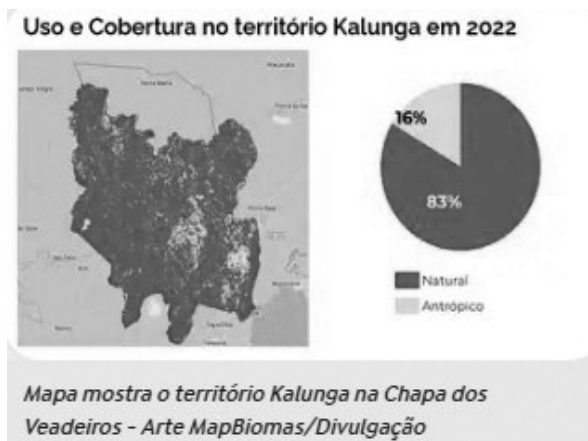
11 Artigo 3º da Lei 4132/60 assim dispõe: “ O expropriante tem o prazo de 2 (dois) anos, a partir da decretação da desapropriação por interesse social, para efetivar a aludida desapropriação e iniciar as providências de aproveitamento do bem expropriado”.

verdadeira dominialidade do imóvel. Nesta briga entra a empresa Dinâmica, o espólio do Abrão/Abrahaão/Abraão, e os herdeiros de Elano de Paula e Sousa (dentre eles, Juvelan de Paula e Sousa).

Como se nota, não é exatamente a paralisação dos processos de desapropriação que ameaçam a comunidade, mas as constantes ameaças de apropriação indevida do território, já que dezenas de pessoas se intitulam 'proprietárias'. Estas ameaças colocam em risco o modo de vida que caracteriza a identidade étnica Kalunga que mantém preservada 83% de cerrado nativo¹², conservando o solo e as nascentes locais. Modo de vida este caracterizado pelos já citados conhecimentos tradicionais, que constituem patrimônio cultural biodiverso, através do qual se expressa a dominância simbólica do território (Haesbaert, 2010).



12 Fonte: Mapbiomas



Essa estatística só demonstra o quanto é importante que o reconhecimento do quilombo pelo Estado Brasileiro precisa adquirir novos contornos e dinâmicas, a fim de que a titulação do território seja garantida, o que sem dúvidas diminuiria o assédio de invasores como grileiros e mineradores.

O SHPCK ainda é referência internacional em conservação e preservação do bioma Cerrado. Em Fevereiro de 2021 o território foi o primeiro do Brasil a ser reconhecido como TICCA – Territórios e Áreas Conservadas por Comunidades Indígenas e Locais, pela Organização das Nações Unidas.

Dentro desta realidade de grilagem de terras, o grupo étnico Kalunga enfrenta invariavelmente a dicotomização *Nós/Eles*, estabelecida a partir dos traços culturais e das interações raciais entre o grupo internamente e os outros atores sociais ameaçadores externos à comunidade, mas que tentam se inserir nos espaços geográficos. Portanto, em face da realidade vivenciada pela comunidade com a apropriação desenfreada do imóvel Bonito por variados atores sociais, aqui considerados como grileiros, considera-se que

tal espaço territorial recortado dentro da dimensão maior do SHPCK, é um espaço de fronteiras, que de acordo com Poutignat e Streiff-Fenart (1998, p. 195), tratam-se de fronteiras sociais e que tem contrapartidas territoriais.

Philip Poutignat e Jocelyne Streiff-Fenart, em *'Teorias da Etnicidade seguido de Grupos Étnicos e suas Fronteiras de Fredrik Barth'* tratam sobre os 'problemas das fronteiras' entre os grupos que servem de base para essa dicotomização do Nós/Eles. Isto porque, a pertença étnica não pode ser determinada senão relacionando uma linha de demarcação entre os membros e não membros de uma comunidade. E para que essa noção de grupo étnico tenha sentido, é necessário que os atores (endógenos e exógenos) tenham noção das fronteiras que marcam o sistema social no qual estão inseridos, e que se identifique que existem outros atores implicados em um outro sistema social (Poutignat e Streiff-Feernart, 1998 p.152).

A dicotomização dos outros como exógenos à comunidade, e logo, não pertencentes ao grupo étnico, implica que se reconheçam limitações na compreensão comum do que cada um deles possuem acerca da natureza e modos de viver, diferenças de critérios de julgamento, de valor e de ação envolvendo a apropriação dos recursos naturais, e uma restrição da interação de interesses mútuos. Ou seja, com a manutenção das fronteiras é que as unidades e os limites culturais de um grupo persistem.

O que marca a persistência dos grupos étnicos é exatamente a noção que eles têm dessa existência das fronteiras étnicas. Não esta, que não encontra guarita no pensamento do outro, que se encaixa no conceito de 'Eles', que não mede esforços para adentrar uma cultura, sem se im-

portar como irá desintegra-la com o movimento de obtenção de recursos meramente econômicos.

Segundo Poutignat e Streiff-Fernart (1998, p. 154-155), as fronteiras étnicas podem manter-se, reforçar-se, ou apagar-se no decurso do tempo. O autor ainda propõe que estas fronteiras não representam barreiras. Mesmo como nos territórios quilombolas, em que há uma barreira precipuamente racial, “os mecanismos institucionais de controle da fronteira nunca chegam a impedir que um determinado número de indivíduos a transponham”.

Nessa relação entre grileiros de terras e membros da comunidade, não há identificação e nem tampouco estruturação de interação, tendo em vista as marcantes diferenças culturais. Tem-se claro que a relação dos diferentes atores sociais com os recursos produtivos surgem como principal contraste entre eles. De um lado temos os Kalunga, que usam a terra para a subsistência e intimamente são ligados à ela enquanto mantenedora da vida, e isso acarreta todo um específico estilo de vida, e de outro lado temos os grileiros, que através de mecanismos específicos tentam se apropriar dos espaços territoriais com perspectivas variadas ligadas à exploração da terra, enquanto mercadoria.

A manutenção da cultura Kalunga, tem ao longo de séculos se devido à cooperação dos membros da comunidade que tem defendido suas fronteiras e lutado pelo território que a eles pertencem. A luta pela terra é um traço marcante da etnicidade quilombola, que sobrevive às diversas situações de violência e insegurança impostas pela situação política que marca a questão territorial brasileira.

As pressões externas advindas da fronteira que separa o povo Kalunga dos proprietários, ou supostos proprietá-

rios de terra, embora violentamente impostas no território, não tem sido uma limitação para ações de defesa da comunidade, que através da associação que a representa, a AQK, tem buscado judicial e extrajudicialmente a garantia dos seus direitos territoriais através de ações possessórias, atuação como parte nos processos de desapropriação, pedidos de instauração de inquéritos civis e criminais, ações civis públicas, e outros mecanismos aptos para se alcançar o propósito do artigo 68 do ADCT, alcançando-se a total titulação definitiva das terras que ocupam secularmente.

O caso aqui apresentado é apenas um dos problemas de fronteiras enfrentados pelos Kalunga, mas para a comunidade, tendo em vista as diversas manifestações da justiça, é um dos mais emblemáticos e que carece de uma ação mais assertiva do Poder Judiciário para a resolução da lide, tendo em vista que envolve dezenas de pessoas que frequentemente tem se colocado em situações de conflito com a comunidade, em nome de uma suposta titularidade de domínio. É uma oposição que gera um ambiente de insegurança para a comunidade, que ameaça a preservação do patrimônio cultural Kalunga, e que, viola o direito de propriedade a eles conferido constitucionalmente, tendo em vista que, o INCRA, em face da decisão judicial proferida nos autos do processo de Pedido de Providências, por certo não irá focar sua atenção na desapropriação das terras que envolvem a gleba Bonito, dadas as peculiaridades já apresentadas que envolvem o imóvel. No entanto, conforme já mencionado, esta gleba é ocupada tradicional e secularmente por centenas de famílias Kalunga, que corriqueiramente se veem confrontadas por grileiros que invocam para si a titularidade de domínio e a suposta predominância dos seus títulos sobre a posse tradicional da comunidade.

Considerações Finais

Embora as cartas de sesmarias não se constituam como documentos hábeis para comprovar propriedade, o primeiro documento que temos que comprova a existência do Imóvel Bonito, são os registros paroquiais número 35 e 95, que juntos foram declarados como tendo um total de 4 léguas, que corresponderia a 3.600 alqueires. No entanto, vimos que, através do processo de grilagem, o imóvel hoje possui registros no cartório de Registro de Imóveis que somam mais de 100 mil alqueires. Na fase demarcatória da ação discriminatória de Cavalcante, o perito informa uma área real de 5.433 alqueires. Este é só um dos exemplos do processo de grilagem no território Kalunga, notadamente no município de Cavalcante. A situação cartorária da região sempre foi propulsora de várias fraudes envolvendo terras, não em vão, há décadas o cartório de registro de imóveis se encontra sob suspeição. Não apenas em Cavalcante, mas no Brasil, os cartórios podem ser considerados a espinha dorsal do sistema, já que constantemente registram imóveis com documentações e informações incompletas.

No caso estudado, os mecanismos de grilagem existente praticamente foram identificados de forma geral, em especial, a excessiva e sucessiva compra e venda de imóveis, tornando a fraude documental de imóveis praticamente difícil de ser revertida juridicamente. Ao analisar a cadeia dominial do Imóvel Bonito, há diversos elementos que infringem as normas jurídicas, mas que não foram obstáculos para a continuidade de um processo de grilagem que começou em 1912 e se arrastou até o ano de 2014 quando judicialmente o CRI de Cavalcante bloqueou todas as matrículas e registros eventuais envolvendo o Imóvel Bonito.

Viu-se que, a grilagem nos dias atuais ultrapassa o velho conceito de apropriação particular de terras públicas, tendo em vista que, muitas terras particulares tem sido alvo de fraudes documentais para subsidiar negociações, principalmente creditícias, notadamente áreas mais cobichadas dado o seu potencial econômico, como é o caso do rico solo Kalunga. A grilagem está na origem de parte dos problemas sociais do campo, envolvendo inclusive, e cada vez mais, territórios tradicionalmente ocupados. Quando as terras são utilizadas pelos grileiros, raramente essa grilagem vem desacompanhada de outros crimes, desmatamento, mineração ilegal, corte ilegal de madeira, queimadas, são apenas alguns exemplos de práticas criminosas que ameaçam o modo de vida de comunidades tradicionais que são vitimadas em seus territórios por tal prática.

Neste contexto, os grupos étnicos enfrentam os problemas de fronteira, onde, as interações sociais entre os sujeitos exógenos à comunidade e as endógenas, se conflitam em seus valores, usos e costumes ligados à terra. Ligados à grilagem, além dos crimes ambientais, temos um esquema que é acompanhado de ameaças, tentativas de intimidação e agressão de posseiros que se encontravam na área.

A proteção das comunidades quilombolas enquanto patrimônio cultural e ambiental brasileiro, deve ser alvo incessante de políticas públicas desenvolvidas pelo Estado Brasileiro, sobretudo, ou, antes de tudo, através do reconhecimento constitucional da propriedade definitiva das terras por eles ocupadas, regra insculpida no Artigo 68 da ADCT da CF/88. No que se refere ao povo Kalunga, não apenas a garantia constitucional deve ser observada, mas garantias em normas infraconstitucionais, a exemplo da Lei 19/96 que institui o Sítio Histórico e Patrimônio Cultural Kalunga. O

direito deste povo não pode ser esvaziado de sentido no interminável processo de regularização fundiária de significativa parte do território, pois a omissão ou demora estatal em promover o ordenamento territorial necessário, estimula o processo de grilagem, que por sua vez coloca a comunidade sob o risco de degradação e aniquilamento de um rico patrimônio cultural e ambiental brasileiro.

A permanente confusão documental cartorária, um sistema cadastral de terras insuficiente para comprovar a veracidade de títulos, a dominação funcional de territórios tradicionais, e a morosidade jurídica permitiram o processo de grilagem no território Kalunga, e o permite em tantos outros territórios tradicionais do Estado Brasileiro. É preciso reforçar que a solução para os conflitos, neste contexto de regularização fundiária, passa necessariamente pelo direito. Mas o direito que é capaz de reconhecer, ancorado os princípios constitucionais, os costumes existentes em um território construído, a autodeterminação dos povos, a proteção do meio ambiente e a proteção do patrimônio cultural brasileiro. O direito que, manejado pelo Estado, seja capaz de sustentar novos instrumentos estratégicos para o controle cadastral de terras, através de bases de cadastros fundiários eficazes para um ordenamento territorial voltado à conservação do meio ambiente e da justiça social.

Referências

- BAIOCCHI, Mari de Nasaré. Kalunga: povo da terra. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 1999.
- CUNHA, M. C. (2012). Índios no Brasil: história, direitos e cidadania. São Paulo: Claro Enigma.
- DESIATE, Rogério Reis. (2017). Grilagem das Terras e da Soberania. Rio de Janeiro: Imagem Art Studio.
- DIAS, Vercilene Francisco. TERRA VERSUS TERRITÓRIO: uma análise jurídica dos conflitos agrários internos na comunidade quilombola kalunga de goiás. 2019. 132 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.
- GEORGE, Pierre. As bases geográficas da sociologia rural. In: SZMRECSANYI, Tamás; QUEDA, Oriowaldo (org.). Vida rural e mudança social. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976. p. 15-25.
- GUIMARÃES, Alberto Passos. 2009. “Formação da pequena propriedade: intrusos e posseiros”. In: WELCH, Clifford Andrew; *et al.* (org.). Camponeses brasileiros: leituras e interpretações clássicas. V. 1. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: NEAD. (pp. 45-55).
- Haesbaert, R. (2010). Território e multiterritorialidade: um debate. GEOgraphia, 9(17). <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2007.v9i17.a13531>
- MATTEI, Ugo; NADER, Laura. 2013. Pilhagem: quando o estado de direito é ilegal. São Paulo: WMF Martins Fontes.
- POUTIGNAT, Philippe; STREIFF-FENART, Jocelyne. Teorias da etnicidade: seguido de grupos étnicos e suas fronteiras de fredrik barth. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1998.



A (IN)EFETIVIDADE DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR) E AS SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA OS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS NO BRASIL

Cezar Augusto Mendes Júnior¹

Girolamo Domenico Treccani²

Juliete Prado de Faria³

Os conflitos em relação a ocupação da terra e a propriedade privada são constantes no cenário fundiário brasileiro, apontando como causa importante a ausência de um banco de dados único, público, preciso e transparente a respeito da exata extensão dos imóveis rurais. Várias já foram as tentativas de criação de cadastros nesse sentido.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR), por exemplo, foi criado pela Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal), constituindo-se registro eletrônico obrigatório para todos os imóveis

1 Advogado. Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Cândido Mendes. LATTES ID: <http://lattes.cnpq.br/4633210563646472>. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9034-4151>. cezarmendesjunior@gmail.com.

2 Advogado. Professor da Faculdade de Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás. Integra a Clínica de Direitos Humanos da Amazônia. LATTES ID: <http://lattes.cnpq.br/4319696853704535>. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4639-9881>. girolamo@ufpa.br.

3 Advogada. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico e Socioambiental da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Mestra em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás. LATTES ID: <http://lattes.cnpq.br/7262438561578503>. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5798-1941>. julieteprado-adv@gmail.com.

rurais, de abrangência nacional, com a finalidade de integrar informações ambientais das propriedades e posses rurais e de compor uma base de dados para o controle, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Ao se analisar dados e imagens dos cadastros ambientais rurais, contudo, tem sido comum se deparar com situações de sobreposições de imóveis, inclusive em áreas sensíveis, como às destinadas às comunidades quilombolas e povos indígenas. A partir disso, esse trabalho busca demonstrar, por meio do caso concreto de Santarém/PA, os problemas quanto à sobreposição de terras declaradas no CAR sobre territórios quilombolas, em comparação aos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e do Certificado de Cadastro do Imóvel Rural.

Os territórios quilombolas são áreas rurais ou urbanas definidas pelo Decreto n. 4.887/2003 como terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, atestadas por meio de autodefinição da própria comunidade. A Constituição Federal de 1988 reconhece o direito ao território dos povos quilombolas ao território no artigo 68 do ADCT, bem como aos povos indígenas no artigo 231 do texto constitucional.

A fim de compreender a questão territorial dos povos quilombolas, o artigo também trata do escravismo colonial, conceito e formação da identidade quilombola e os direitos constitucionais desses povos. O método utilizado é o hipotético-dedutivo, com as técnicas de revisão bibliográfica e análise de dados públicos (CAR, IBGE e CCIR).

1. O Escravismo Colonial e os Povos Quilombolas

A trajetória dos povos africanos trazidos para o Brasil na época da escravidão e de seus descendentes é marcada pela violência e a barbárie. No período em que o modo de produção escravista predominava no país, nenhum direito era reconhecido para essas pessoas, que eram tratadas como mão-de-obra escrava, mercadoria e moeda de troca, exercendo papel primordial na manutenção do sistema vigente. No entanto, a formação dos quilombos, enquanto espaços de resistência e sobrevivência, representou para o modo de produção escravista um problema sem precedentes, até o seu declínio, para o qual essa forma de resistência negra teve grande contribuição.

Os quilombos formados na época da escravidão não deixaram de existir. Pelo contrário, se fortaleceram enquanto lugares de vida e luta por direitos, um povo que se formou dentro dos territórios, nascidos da cultura, saberes e modos de vida afro-brasileiros e na mistura com os povos indígenas, brancos financeiramente pobres e outros povos tradicionais, são eles hoje os quilombolas. Nesse sentido, a primeira seção do trabalho se ocupa em discorrer brevemente a respeito do escravismo colonial e a formação dos quilombos, bem como sobre os povos quilombolas e o direito ao território no cenário legislativo atual.

1.1. A Colonização Europeia e o Escravismo Colonial

O período do escravismo colonial foi determinante para a formação histórica, política e jurídica do espaço agrário brasileiro. Diante de um modo de produção baseado na desumanização do outro, o argumento de sustentação dessa

forma de exploração do trabalho vai além da questão racial, abrangendo as questões políticas, econômicas e de interesses das elites agrárias e do Estado, bem como das forças do capital que se avizinhavam do país latino-americano. Com a extinção das sesmarias em 1822 e a criação da Lei de Terras de 1850, nova lei agrária do país, há uma valorização da terra e sua importância enquanto mercadoria, levando o Estado a reformular suas regras de repartição fundiária, baseada no mercado de terras (Moreira, 2018).

As novas configurações de trabalho no campo com o início da imigração de colonos europeus até a abolição da escravização dos negros em 1822 e a consolidação do Estado nacional com a proclamação da República em 1889, conduz a transição burguesa, ao renascimento da agricultura, as mudanças na superestrutura, com o reforço da agroexportação, com destaque a quatro pontos que marcam o século XIX, a criação e consolidação do Estado nacional, o nascimento do mercado de terras, do trabalho capitalista e do regime liberal-republicano (Moreira, 2018).

Após a abolição da escravidão, passou-se a reconhecer o direito dos negros à liberdade, no entanto, lhes foram negados a concretização desse direito de forma plena, sobretudo porque não se reconheceu o direito a ter um pedaço de chão para viver. Além disso, após a abolição da escravidão no Brasil (Lei Eusébio de Queirós, Lei do Ventre Livre, Lei dos Sexagenários e Lei Áurea), nada foi feito no sentido de compensar os recém-libertos, no sentido contrário, lhe foram negados direitos básicos, além da terra, à educação, à saúde e à proteção de suas culturas. Isso porque, o negro foi juridicamente libertado, mas socioeconomicamente excluído, bem como foram sendo criadas novas

formas de escraviza-lo, seja por meio do racismo, seja por meio da negação de direitos (Lenharo, 1986).

Vale ressaltar que os processos de independência, bem como todos os processos de luta dentro do Brasil e dos demais países latino-americanos contaram com a participação dos povos indígenas e quilombolas nas frentes de batalha e nos exércitos, mas, seus direitos enquanto sujeitos coletivos ainda assim não foram reconhecidos (Souza Filho, 2016).

Mais recentemente, sobretudo nas décadas de 50 e 60, um processo que ficou conhecido como *modernização conservadora*, um processo que tornou mais técnica e moderna a agricultura brasileira, mas não modificou a estrutura excludente da propriedade da terra, fez com que a propriedade se tornasse ainda mais concentrada e as desigualdades sociais aumentaram (Palmeira, 1989).

Para os povos quilombolas não foi diferente, principalmente porque essas comunidades vivem da terra e trabalham nela por meio de seus próprios conhecimentos e costumes, não que estejam totalmente desintegrados do sistema capitalista, mas não têm condições de competir em igualdade material no mercado produtivo, permanecendo invisíveis ao sistema normativo de garantia de direitos básicos.

Do mesmo modo que não reconheceu os negros escravizados como sujeitos de direitos, o Estado não reconheceu os direitos dos povos quilombolas. Assim, os povos que tradicionalmente fizeram parte da História do país não tiveram os seus direitos garantidos pelo Estado brasileiro. Sendo assim, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, não tinham os seus direitos sequer previstos nas leis pátrias.

1.2. O Direito ao Território na Constituição Federal de 1988 e a Saga para a sua Regulamentação

Juridicamente, o conceito de quilombola vem pelo Decreto 4887/03, no artigo 2º, que define os remanescentes das comunidades de quilombos como “os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”, considerando o critério da auto definição, em consonância com a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT (Brasil, 2003).

Já a Convenção 169 da OIT define como sujeitos dos direitos nela estabelecidos os povos indígenas e tribais, conceituando os povos tribais como aqueles cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial (OIT, 1989). Quanto ao conceito de território, o Decreto n. 6.040/07, que trata da política nacional do desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, define os territórios tradicionais como os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária (Brasil, 2007).

A Constituição Federal de 1988 reconheceu o direito dos povos quilombolas ao território no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade defi-

nitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. O texto não foi dos melhores, sobretudo por utilizar o termo remanescentes, porém, introduziu os povos quilombolas como sujeitos do direito de propriedade de seus territórios, o que representou grande avanço na seara jurídica (Gorender, 1990).

O reconhecimento do direito ao território na Constituição Federal de 1988 é fruto da luta dos povos, sobretudo do movimento negro, na constituinte. Mas o que se desejava era não separar o direito ao território do direito à cultura e ao patrimônio cultural, sendo que todos deveriam constar do corpo constitucional, porém, esse sonho foi destruído pelos interesses das bancadas que representavam principalmente os grandes proprietários de terras, que foi atendido na constituinte e o direito ao território foi deslocado para o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Após o reconhecimento do direito ao território pela Carta Maior, foi publicada a Portaria 307, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, para regulamentar a demarcação e titulação dos territórios das comunidades quilombolas. Essa Portaria perdeu a vigência em 1999, quando o Presidente da República da época, Fernando Henrique Cardoso, reeditou a Medida Provisória 1911 e delegou ao Ministério da Cultura a competência para demarcar e titular os territórios quilombolas, com a clara finalidade de impedir as desapropriações de terras para titular territórios quilombolas.

No ano de 2001, o mesmo presidente editou o decreto 3912, para regulamentar o direito dos povos quilombolas ao território, dispondo que só teriam o reconhecimento da propriedade aquelas terras que eram ocupadas por qui-

lombos em 1888 e por remanescentes de qui- lombos em 1988, criando a tese do marco temporal e inviabilizando ainda mais a demarcação e titulação dos territórios qui- lombolas (Brasil, 2001).

Por outro lado, o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2003, editou o Decreto 4887, viabilizando a retomada da demarcação e titulação de territórios quilombolas, adotando um novo e adequado conceito para as comunidades quilombolas, fundamentado na auto definição e auto atribuição e não mais no marco temporal, atribuindo ao IN- CRA a competência para conduzir o processo de demarcação dos territórios e instituindo a possibilidade de desapropriações tantas quantas fossem necessárias para as devidas demarcações e titulações (Brasil, 2003).

Em reposta contrária, o PFL (Partido da Frente Liberal), atual DEM (Democratas, hoje União Brasil) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239, ainda em 2003, desejando que o Supremo Tribunal Federal declarasse o Decreto 4887/2003 como inconstitucional, com o fim de impedir novamente a demarcação e titulação dos territórios quilombolas e retomando a tese do marco temporal.

Sobre o assunto, o julgamento do caso Raposa Serra do Sol, em 2009, pelo STF, criou 19 condicionantes para a demarcação de terras indígenas, uma delas o marco temporal, aliás, retomado nessas condicionantes, já que foi criado pelo Decreto 3912/2001, de FHC. Mas, em 2013, a Corte Suprema considerou que o caso não tem efeito vinculante. No entanto, no Governo Temer, oficializou o Parecer 001/2017, da Advocacia Geral da União, que considera a aplicação do marco temporal para todas as demarcações de terras no país.

Após quinze anos, o Supremo Tribunal Federal julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239/2003 como improcedente. Desse modo, o Decreto 4887/2003 está em plena vigência, apesar de que pelas declarações públicas do atual Presidente da República, não existe interesse em efetivar tal Decreto. Além disso, o Brasil aprovou e ratificou a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, por meio do Decreto Legislativo 143/2002, Decreto Presidencial 5051/2004, atualizado pelo Decreto Presidencial 10.088/2019, na qual o direito ao território dos povos quilombolas é expresso em todo o seu texto, sobretudo nos artigos 14 e 15.

Percebe-se que a Convenção 169 da OIT vai além do simples reconhecimento dos direitos dos povos ao território, garantindo sua proteção e direitos como à cultura e aos recursos naturais existentes nos territórios. A convenção rompeu com a visão integracionista da antiga Convenção, a 107/1957, e trouxe também o critério da auto definição e auto atribuição para identificação e reconhecimento dos povos. Quanto aos termos povos indígenas e tribais, utilizado pela Convenção 169 da OIT para definir os sujeitos dos direitos ali dispostos, não há dúvidas de que os povos quilombolas estão contemplados, tendo em vista a definição trazida pela própria Convenção.

Destaca-se que em seu artigo 13, a Convenção 169 valoriza a dimensão cultural e os valores espirituais possuem com a sua terra e território. Se utiliza a expressão: “ território” cujo: “conceito abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma”. Não estamos diante, portanto, de imóvel rural, conforme conceitua o Estatuto da Terra (Lei

4.504/1964) ou Da categoria “estabelecimento rural” constante nos censos agropecuários da Fundação IBGE, mas de uma firma de apropriação coletiva do espaço.

Desse modo, o direito dos povos quilombolas, bem como dos povos indígenas e outros povos tradicionais ao território no Brasil, do ponto de vista jurídico, está plenamente reconhecido, no entanto, inúmeros são os desafios enfrentados por esses povos na tentativa de concretizar esse direito, que esbarram nos interesses do capital, dos grandes proprietários de terra e o chamado “desenvolvimento econômico”, que coloca até mesmo a sociedade na errônea ideia de que esses povos são arcaicos ou atrasados.

2. O Cadastro Ambiental Rural: Conceito, Tratamento Normativo e Fragilidades

A Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012 criou o CAR e a Instrução Normativa n. 2, de 06 de maio de 2014, do Ministério do Meio Ambiente (MMA) o regulamentou. Obrigatório para todos os imóveis rurais, o CAR é um registro eletrônico de abrangência nacional, com o escopo de integração das informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo uma base de dados para o controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. No entanto, é um instrumento com muitas fragilidades, o que será apontado nesta segunda seção do trabalho.

2.1. A Lei nº 12.651/2012 e o CAR

É importante tratar a respeito do Sistema Nacional de Cadastro Rural no Brasil (SNCR). A Lei nº 5.868 de 1972

instituiu no Brasil o SNCR, importante mecanismo de gestão socioambiental, vinculado ao sistema de registro de imóveis, com o objetivo de dar segurança jurídica aos negócios imobiliários, bem como viabilizar acesso a políticas públicas e ao planejamento do uso e da ocupação da terra.

Ocorre que o SNCR, a exemplo de outros cadastros, é meramente declaratório e parte das informações fornecidas pelos usuários acabam não sendo verificadas pelos órgãos responsáveis, facilitando fraudes associadas a impostos, titularidade, crédito e uso irregular de áreas públicas. Além disso, a obtenção e gerenciamento de informações precisas relacionadas a cadastro de imóveis possuem relação ainda com a eficiência de políticas ambientais e de desenvolvimento rural (Laskos, Cazella, Rebollar, 2016).

Inicialmente, o SNCR englobaria o Cadastro de Imóveis Rurais (com ou sem título de propriedade), Cadastro de Proprietários de Imóveis Rurais (proprietários e posseiros), Cadastro de Arrendatários e Parceiros (usuários dos imóveis), Cadastro de Terras Públicas e o Cadastro Nacional de Florestas Públicas. Somente o Cadastro de Imóveis Rurais foi implantado.

Após cadastrado no SNCR, o imóvel adquire um número de Certidão de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR). Ainda na década de 1970 foi implantado o Cadastro Técnico de Imóveis Rurais (CTIR), com foco nas áreas de interesse para reforma agrária (Laskos, Cazella, Rebollar, 2016). Com a Lei 10.267/2001 foi criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR agregando às informações cadastrais do INCRA as da Receita Federal e dos órgãos estaduais de terra.

A Lei nº 12.651 de 2012 instituiu o novo Código Florestal e inovou ao extinguir a obrigação da averbação da Reserva Legal na matrícula do imóvel, substituindo tal requisito pela inscrição regular no Cadastro Ambiental Rural - CAR, de âmbito nacional. Trata-se de registro público eletrônico, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo uma base de dados para o controle, o monitoramento e o planejamento ambientais e econômicos, bem como para o combate ao desmatamento.

Nesse sentido, o CAR, se devidamente operado, poderia vir a relacionar bases de dados geográfica e informacional, contribuindo para gestão e justiça socioambiental do país (Laskos, Cazella, Rebollar, 2016). A Lei nº 12.651 de 2012 revogou o Código Florestal de 1965 e despertou discussões quanto a regularização dos imóveis rurais, que passou a ser condição para acesso ao crédito rural.

O novo Código reforçou a importância da conservação de florestas e vegetações nativas, cujos principais instrumentos seriam a Área de Preservação Permanente (APP) e a Reserva Legal (RL), que ajudam a minimizar erosões de terrenos, evitando o amontoamento de terra nos rios e favorecendo a biodiversidade.

Além disso, a Lei busca fortalecer a fiscalização das propriedades, sendo que, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SINIMA), foi criado o Cadastro Ambiental Rural (CAR), com o objetivo de constituir uma base de dados estratégica para o controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil (Laudares, Silva, 2014).

Por meio do CAR a sociedade e o poder público teriam acesso não só a localização do imóvel, mas, também, se o mesmo respeita as normas ambientais. Por isso muitas normas esta- duais de regularização fundiária exigem o CAR entre os documentos necessários para adquirir terra (no caso do Pará, por exemplo, seja os que solicitam a aquisição de imóveis estaduais pela forma não onerosa (doação) ou onerosa (compra), precisam apresentar cópia do CAR.

2.2. As Fragilidades do CAR

Se o CAR ajudar a compreender a realidade agroam- biental, viabilizar o planejamento de políticas públicas e a verificar o uso do imóvel, nos termos do artigo 186, inciso II da Constituição Federal, é instrumento relevante. Contudo, não se deve direcionar direitos possessórios ao CAR, pois não é essa a sua função e isso fragilizaria o objetivo do cadastro (Treccani, 2018).

Fato a ser ressaltado é a função declaratória do cadas- tro, nos termos do artigo 29, §2º, do Código Florestal, não se tratando de título apto ao reconhecimento de direito de propriedade ou posse. Contudo, embora o CAR não gere título fundiário, nada impede o seu uso como auxiliar na avaliação da regularização. Ocorre que alguns juízes vêm reconhecendo direitos possessórios baseados em CAR. Nesse sentido, não é razoável aceitar que um cadastro declaratório valha mais do que o fato, o uso, o costume e a posse de uma família que teve seu direito reconhecido pelo INCRA, como parte de um projeto agroextrativista.

Assim, do uso inadequado e de má fé do cadastro é que advêm conflitos, grilagem e a “farra do CAR” (Treccani, 2018). Dentre as alterações do Código Florestal, o CAR sur-

ge como principal instrumento de gestão do ordenamento ambiental. Contudo, é interessante perceber também incongruências legais e operacionais desse instrumento.

Além disso, o Ministério Público Federal (MPF) e outros órgãos de fiscalização já constataram que o CAR, muitas vezes, vêm sendo utilizado como uma ferramenta para a grilagem de terras e para a prática de atividades ilegais. Exemplo disso foi a operação Rios Voadores, que constatou que a inscrição no CAR era feita por “laranjas” para iniciar o processo de regularização fundiária de áreas públicas que seriam posteriormente loteadas.

Assim, constata-se que, apesar de o Código Florestal não conceder ao CAR qualquer finalidade de comprovação do direito de propriedade, esse registro vem sendo usado para a regularização fundiária e, consequentemente, para a grilagem. Nesse sentido, esse artigo versa sobre o Cadastro Ambiental Rural (CAR), trazendo uma reflexão sobre as suas finalidades legais em contraponto ao que tem sido concretizado através de sua implementação.

Contudo, fragilidades ao novo Código foram identificadas, principalmente quanto a largura mínima das APPs e à anistia aos que, no passado, não observaram determinações do Código de 1965, flexibilizando critérios de proteção. Na antiga lei, por exemplo, as APPs ao longo de qualquer curso d'água eram medidas do nível mais alto em faixa marginal. Já o art. 4º do novo Código passou a calculá-la a partir da borda da calha do leito regular. Assim, mesmo que as medidas tenham permanecido iguais, houve significativa diminuição das APPs ciliares, danificando habitats, biodiversidade e estabilidade dos cursos d'água.

Além disso, cerca de 90% dos rios brasileiros possuem calha menor do que cinco metros, o que significa que rios menores que carecem de maior proteção, passam a ficar desfavorecidos (Laudares, Silva, 2014). O artigo 12 da Lei prevê a possibilidade de recomposição da Reserva Legal para proprietários que não possuam percentual mínimo de vegetação nativa. No Código antigo, a reconstituição deveria ser feita a cada três anos, pelo mínimo de 10% da área total necessária à complementação com espécies nativas, independentemente do tamanho da propriedade.

No novo Código, contudo, imóveis rurais com até quatro módulos fiscais que, até 22 de julho de 2008, possuíam remanescente de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto no art. 12, poderiam deixar suas Reservas constituídas com a área ocupada, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo (Laudares, Silva, 2014).

Com relação a atividades em áreas de preservação, a Lei nº 4.771 de 1965 determinava que tais atuações seriam ilegais. A Lei nº 12.651 de 2012, apesar de manter tais áreas intocadas, permitiu a continuação de atividades estabelecidas em APP até 2008, sob a figura do uso antrópico consolidado.

Dessa forma, se estaria diante de uma verdadeira e ampla anistia aos crimes ambientais ocorridos até 22 de julho de 2008, uma vez que proprietários de imóveis de até quatro módulos fiscais que infringiram a lei estabelecendo atividades em locais onde não eram permitidas, restaram autorizados a continuar com suas atividades.

Assim, em que pese os avanços e novidades apresentadas pelo novo Código Florestal, algumas de suas propostas consolidam irregularidades e perdas passadas e aumentam riscos ambientais futuros (Laudares, Silva, 2014). Apesar

disso, para acompanhar a adequação e regularização das propriedades rurais às novas determinações legais, o CAR pode servir como mecanismo de controle e monitoramento das áreas rurais, com a finalidade de integrar informações ambientais referentes à Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal, florestas, remanescentes de vegetação nativa, Áreas de Uso Restrito e áreas consolidadas das propriedades e posses rurais, compondo uma base de dados integrada, com imagens de satélites e amplo acesso (Laudares, Silva, 2014).

O CAR, contudo, apesar de facilitar a fiscalização ambiental e a gestão das propriedades cadastradas, ainda não se demonstra totalmente eficaz em sua finalidade de fiscalizar ocupações ilegais, carecendo de mais recursos humanos e econômicos aptos a garantir a eficácia do monitoramento e controle das áreas a serem protegidas.

Essa é, inclusive, uma das razões de ainda se defender a averbação das Reservas Legais nos Cartórios de Registro de Imóveis. De qualquer forma, o CAR surge como mais um mecanismo de gestão e monitoramento de áreas e propriedades rurais brasileiras (Laudares, Silva, 2014).

3. A Sobreposição de Terras nos Territórios Quilombolas: O Caso de Santarém-Pará

Embora o Código Florestal não determine como obrigatória a inscrição do CAR como requisito para negócios imobiliários, vários estados têm exigido sua comprovação. No momento da inscrição do imóvel rural no CAR, os proprietários e possuidores rurais devem identificar o imóvel por georreferenciamento, informar a localização de áreas de preservação permanente (APP), áreas de uso restrito,

reserva legal, áreas consolidadas, áreas remanescentes de vegetação nativa e áreas de interesse social, de utilidade pública e de servidão administrativa.

Enquanto construção recente, que se incorporou ao debate sobre os mecanismos de controle da terra, o CAR vem ganhando destaque nos últimos anos. No Estado do Pará, por exemplo, em pouco tempo, o CAR atingiu um número maior de cadastro do que o cadastro do INCRA – CCIR – instituído desde a década de 70.

Necessária, entretanto, uma base de dados confiável para que órgãos públicos e cartórios de registros de imóveis possam confrontar informações atualizadas e conectadas, o que refletirá no monitoramento e planejamento do ordenamento territorial. Isso porque há enormes sobreposição de terras relacionadas ao CAR, conforme será tratado nessa última seção do trabalho.

3.1. A Situação Territorial do Município de Santarém/ PA e a Sobreposição de Terras Observada na Análise Comparada dos Registros no IBGE, CAR e CCIR

Segundo os dados do IBGE, Santarém é um município do Estado do Pará que possui uma extensão territorial de 1.789.838,90 hectares. No entanto, ao analisar os registros oriundos do CAR, a região já conta com 2.364.079,04 hectares (132,08% da extensão territorial do município). Quanto aos registros pesquisados nos bancos de dados do CCIR, o município apresenta 3.073.117,19 hectares (171,70% da extensão territorial do município).

Nesse sentido, a tabela a seguir mostra a área territorial de Santarém/PA segundo o IBGE, o CAR e o CCIR, trazendo ainda os dados a respeito das áreas consolidadas, áreas

de reserva legal e áreas de preservação permanente. É possível observar a enorme confusão sobre a realidade de área em hectares do município em estudo:

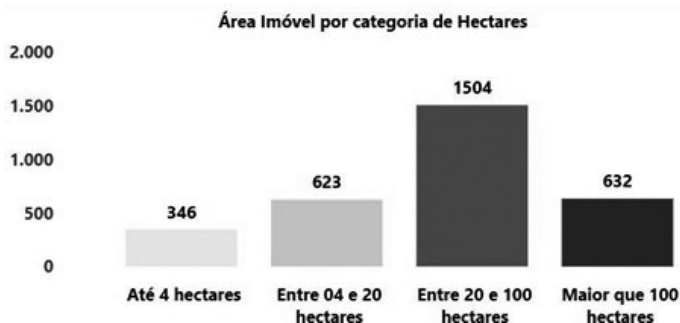
Tabela 1 – Dados gerais de Santarém – Extensão territorial, CAR, CCIR, RL, APP e AC

Município	Área Territorial	Área CAR	Área Consolidada	Reserva Legal	APP	CCIR
Santarém	1.789.838,90	2.364.079,04	304.037,24	571.540,48	169.389,79	3.073.117,19
Total	1.789.838,90	2.364.079,04	304.037,24	571.540,48	169.389,79	3.073.117,19

Fonte: is.gd/cmendes_car. Elaborado por MENDES JÚNIOR com base nos dados do IBGE, SICAR e Google Earth, 2022.

Santarém possui 3.105 cadastros ambientais rurais, sendo 632 acima de 100 hectares que, sozinhos, equivalem a 2.279.125,32 hectares – 127,33% da extensão territorial do município. Os três maiores cadastros possuem 677.232,07, 282.202,14 e 249.515,03 hectares, totalizando 1.208.949,24 hectares. Isso significa que apenas três cadastros estariam ocupando 67,54% da extensão territorial do município:

Tabela 2 – Cadastros Ambientais Rurais de Santarém – Distribuição por tamanhos



Fonte: is.gd/cmendes_car

Além de inúmeras sobreposições, é possível ainda perceber que dezenas de cadastros avançam o limite do município, prejudicando a comparação da extensão terri-

torial com a extensão dos cadastros municipais. Diferentes comunidades quilombolas se encontram presentes no Planalto Santareno.

Os quilombolas dessas localidades são, em grande parte, agricultores e extrativistas que buscam a própria subsistência e a comercialização dos produtos naturais. Todavia, a produtividade destes trabalhadores está comprometida pelas ameaças à expropriação de terras por parte dos fazendeiros e pecuaristas no município (Mapa de conflitos, 2022).

Ainda, antes de analisar cada região quilombola, é interessante observar que a área rural consolidada da região registrada no CAR indica uma extensão de 304.037,24 ha, correspondente a 16% da extensão do município. Dessa forma, a área consolidada do município é 1.042% maior que a soma das áreas de todas as comunidades quilombolas do Planalto Santareno, que totalizam a extensão territorial de 29.178,22 ha.

Com relação à área rural consolidada, ressalta-se que a sua concessão acaba configurando anistia de multas, isenção de desmatamentos irregulares, imunidade à fiscalização e consolidação de danos ambientais, na maioria das vezes desconsiderando os riscos e as consequências de sua concessão, ignorando também a sustentabilidade socioambiental, causando verdadeiro retrocesso (Costa, 2018).

3.2. CAR'S Sobrepostos em Territórios Quilombolas de Santarém/PA

Arapemã é território quilombola certificado no município de Santarém, com um total de 3.828,98 ha onde habitam 74 famílias. Ao se observar a sobreposição dos

cadastros ambientais rurais sob a área quilombola, é possível perceber a existência de três CARs. O maior deles é o CAR de número PA-1506807-64013DCE6C1A4EB-D8A67579D56965665, com 3.831,89 ha, correspondente a um CAR PCT – Povos e Comunidades Tradicionais. Em sua análise, contudo, constam pendências e ainda se aguarda retificação e/ou apresentação de documentos para sua regularização.

Outras duas tentativas de cadastros, com tamanhos de 96,82 e 856,91 ha foram canceladas por decisão administrativa. Dessa forma, dentre os territórios quilombolas de Santarém, Arapemã é o único que não possui sobreposições de CARs sobre sua extensão.

Saracura é outro território quilombola reconhecido do Planalto Santareno, com um total de 2.889,95 ha, onde habitam 92 famílias. Na região, contudo, existe o registro de 13 cadastros ambientais rurais – alguns, inclusive, sobrepostos entre si. Assim como em Tapemã, existe ali um CAR PCT com um total de 2.813,22 ha, que também aguarda retificação para regularização. Os outros 12 CARs, contudo, são cadastros particulares, todos aguardando análises ou com pendências documentais. No total, o território Saracura já soma, em CARs, 3.495,50 ha, ou seja, 123,33% da extensão territorial do espaço quilombola certificado.

Tiningu é o terceiro território quilombola reconhecido e analisado, com uma área de 3.857,81 ha, onde residem 90 famílias. Sobre a área Tiningu não existe nenhum CAR PCT. Todos os cadastros da região, em um total de 09, são particulares e somam 7.343,90 ha. Dessa forma, é possível constatar que a área de CAR já representa 190,36% da extensão do território da comunidade Tiningu. Um

dos cadastros, contudo, com um total de 1.722,52 ha já foi cancelado por decisão administrativa. Os demais, estão aguardando análise ou com pendências. O maior CAR, que ocupa a área quilombola por completa, possui 4.269,66 ha.

Murumuru é outro território quilombola, reconhecido sob a área de 1.827,99 ha, abrigando um total de 116 famílias. Não existe nenhum CAR PCT na região. Sobre a área 13 cadastros se sobrepõem, sendo que o maior deles possui 3.062,84 ha, tomando e avançando toda a área quilombola. Os 13 cadastros aguardam análise ou retificação e perfazem 3.749,45 ha, 205,11% da extensão do território do Quilombo Murumuru.

Maria Valentina é um território quilombola composto pelos povoados de Nova Vista do Ituqui, São José do Ituqui, São Raimundo do Ituqui, os quais somam o reconhecimento da área de 10.911,82 ha, abrigando 104 famílias.

Sob a área existem 48 cadastros ambientais rurais, nenhum classificado como PCT. Desses, quatro foram cancelados administrativamente, possuindo 2.471,00, 1.722,52, 39,28 e 39,28 ha. O maior cadastro possui, sozinho, 12.177,58 ha. Com exceção dos cadastros cancelados, os demais alcançam um total de 19.083,99 ha – 174,90% do território quilombola Maria Valentina.

Bom Jardim é outro território reconhecido, com uma área de 2.654,86 ha e que abriga 49 famílias. Sob a região existem 22 CARs, sendo um CAR PCT, com um total de 2.654,38 ha, aguardando retificação para sua devida regularização. Todos os cadastros, juntos, totalizam 8.652,68 ha, o que corresponde a 325,92% da extensão territorial vinculada à comunidade quilombola local.

Considerações Finais

Enfim, diante da análise do caso concreto realizada nesse trabalho, é possível concluir que, apesar de relevante instrumento de gestão ambiental, o CAR tem sido utilizado na tentativa de grilagem de terras – o que se comprova, inclusive, pela grande quantidade de sobreposições de cadastros e por extensões de cadastros maiores que limites municipais, principalmente em áreas voltadas às comunidades tradicionais.

Tal situação, que evidencia a confusão fundiária, fortalece ainda mais a necessidade premente de coleta, sistematização e comparação de informações de diferentes e relevantes órgãos, tais como o INCRA, SICAR, CCIR, IBGE e SIGEF. Percebe-se, portanto, que a criação (ou adaptação de um sistema como o CAR) de um cadastro multifinalitário georreferenciado e associado a outros sistemas e às matrículas dos imóveis, conferiria a tal sistema um poder de gestão, governança, monitoramento e controle bem maior e seguro do que ocorre, na prática, hoje.

Assim, como consequências do uso inadequado do CAR, constantes são as situações de verdadeira bagunça fundiária. Ainda, a dificuldade de se acessar e relacionar informações dos diferentes cadastros representa uma falta de compromisso e afronta à publicidade e transparência, direitos com previsão constitucional e regulados pela Lei de Acesso à Informação.

Nesse sentido, o CAR, principalmente para os povos tradicionais, pode vir a ter relação com o próprio reconhecimento ou perda efetiva de território. Dessa forma, as diversas fragilidades identificadas no cadastro podem

acabar mitigando os direitos dessas comunidades, além de prejudicar legítimos proprietários ou possuidores, em razão da grande quantidade de lançamentos sobrepostos que vem sendo realizados.

Referências

CONVENÇÃO n. 169, 1989, Genebra, Suíça. **Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho**, 1989.

COSTA, Beatriz Souza; GABRICH, Lara Maia Silva. Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí. **A área rural consolidada e a anistia aos danos ambientais no código florestal brasileiro: retrocesso legitimado pelo STF**. Editora Unijuí. Ano XXVII, n. 50, jul/dez 2018 – ISSN 2176-6622, p. 102-114.

GORENDER, J. **A Escravidão Reabilitada**. São Paulo: Expressão Popular/Perseu Abramo, 1990.

LASKOS, André Arruda; CAZELLA, Ademir Antônio; REBOLLAR, Paola Beatriz May. O sistema Nacional de Cadastro Rural: história, limitações atuais e perspectivas para a conservação ambiental e segurança fundiária. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 36, p. 189-199, abr. 2016.

LAUDARES, Sarita Soraia de Alcântara; SILVA, Kmila Gomes da; BORGES, Luís Antônio Coimbra. Cadastro Ambiental Rural: uma análise da nova ferramenta para regularização ambiental no Brasil. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 31, p. 111-122, ago. 2014.

LENHARO, A.. **Sacralização da Política**. São Paulo: Papirus, 1986.

MAPA DE CONFLITOS. PA – **Quilombolas de Santarém lutam por território tradicional e direitos básicos**. Disponível em: <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/pa-quilombolas-de-santarem-lutam-por-territorio-tradicional-e-direitos-basicos/>. Acesso em: 17 nov. 2022.

MOREIRA, R. **Mudar para manter exatamente igual: os ciclos espaciais de acumulação. O espaço total. Formação do espaço agrário**. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

PALMEIRA, M. **Modernização, Estado e Questão Agrária**. São Paulo: Revista Estudos Avançados, v. 03, n. 07, set/dez. 1989.

SOUZA FILHO, C. F. M.; WOLKMER, A. C.; TÁRREGA, M. C. V. B. (org.). **Os direitos territoriais quilombolas além do marco temporal**. Goiás: Editora PUC-GO, 2016.

TRECCANI, Girolamo Domenico. Dos cadastros ao cadastro único multifinalitário: o longo caminho a ser trilhado. In: BENATTI *et al.* **Cadastro Territorial no Brasil: Perspectivas e o seu futuro**. E-book. 1 ed. Belém: UFPA, 2018.

A ORIGEM DO LATIFÚNDIO

Carolina Oliveira Mesquita¹

Emiliano Lôbo de Godoi²

A presente pesquisa trata-se de uma análise, de caráter sociojurídico, da origem do latifúndio no Brasil. Dessa maneira, este tema é relevante tanto do ponto de vista jurídico quanto social, na medida em que é um dos maiores desafios do século XXI, uma vez que o país é marcado pela concentração de terras, sendo a metade da área agrícola do Brasil ocupada apenas por 1% das propriedades (IBGE, 2017).

Salienta-se que a questão agrária ainda é interpretada no sentido de que a formação dos grandes latifúndios brasileiros ocorre por consequência do sistema das sesmarias. Contudo, é necessário analisar a verdadeira origem, posto que o sesmarialismo tinha caráter de concessão, não reunindo os aspectos necessários da propriedade, isto é, não sendo permitido dispor e não tendo também a liberalidade, inclusive não sendo permitido deixar de utilizar a terra.

Desse modo, não se pode falar que existia a propriedade lacto senso no período em que as sesmarias vigoravam na colônia. Assim como também não se pode explicar o início das grandes propriedades como resultado do trabalho dos grandes latifundiários. Surge-se assim a necessidade de analisar quais foram os atores que implicaram no surgimento do latifúndio e os que consolidaram esse sistema.

Ademais, nota-se que historicamente, o tema em tela sempre foi objeto de luta dos movimentos sociais, posto

1 Discente do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário (Mestrado), e-mail: carolinaoliveiramesquita@gmail.com.

2 Professor Dr. no Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás, e-mail: emiliano@ufg.br.

que tem ligação direta ao campesinato contemporâneo, em especial pelo latifúndio ter sido e ainda ser um bloqueio ao acesso a terra. À vista disso, é necessário entender como se deu a formação da terra como propriedade privada e a sua relação com a criação e manutenção das grandes propriedades.

1. Latifúndio

Ab initio, nota-se que trazer reflexões a respeito do espaço agrário brasileiro, os seus conflitos e lutas remete-se ao período em que o Brasil ainda era uma colônia subordinada a Portugal. O descobrimento da nova Colônia trouxe um grande dilema para Portugal: como proporcionar a defesa de um vasto território e da sua pequena população. Eurípedes Simões de Paula (1969) aduz que esse obstáculo foi resolvido pela metrópole com as capitanias hereditárias e, posteriormente, com o Governo Geral.

O sistema das sesmarias já havia sido utilizado por Portugal para solucionar problemas de abastecimento nos arquipélagos atlânticos (Paula, 1969). A criação desse instituto, no final do século XIV, tinha como principal objetivo acabar com a ociosidade das terras, uma vez que a legislação obrigava o cultivo sob pena de perder o próprio domínio da terra, que eram devolvidas à Coroa, e essas terras devolutas eram novamente distribuídas (Silva, 2008).

No Brasil, o sistema das sesmarias “tinha o mesmo significado de origem, mas a partir do século XVII passou a designar, mesmo nos documentos oficiais, aquele que recebia a concessão de sesmarias” (Silva, 2008, p. 42). A sesmaria na Colônia precisava ser concedida pelo Rei, portanto tinha a natureza de concessão, isto é,

o sesmeiro nada mais era do que um enfiteuta do Estado que deveria ter com a terra obrigação de cuidado e deveria lavrar a terra. Outra exigência era o cultivo e a demarcação da terra (Bomfim, 2008).

Nesse contexto, o sistema das sesmarias foi o primeiro instrumento que permitia o acesso as terras, tendo algumas características imprescindíveis, tais como: a gratuidade; a Coroa portuguesa também recomendava que as terras cedidas não tivessem uma extensão maior do “uma pessoa pudesse cultivar, entretanto essa recomendação não era seguida, possibilitando a concentração de grandes áreas” (Zeneratti, 2017, p. 444).

Enquanto em Portugal, “a prática do sesmarialismo gerou, em regra, a pequena propriedade, no Brasil foi a causa principal do latifúndio” (Porto, 1980, p. 48). Entretanto, “não é de todo correto atribuir ao sesmarialismo a causa principal do latifúndio brasileiro” (Silva, 2008, p. 43).

O latifúndio não tem relação direta com o sistema das sesmarias, apesar do sesmarialismo ter tido um fundamental papel na formação de uma monocultura latifundiária, que tinha como esteio o latifúndio e a escravidão (Fiabani, 2004). Nessa época, nem sequer existia como uma propriedade individual, mas nota-se que os trabalhadores já encontravam um bloqueio ao acesso da terra, posto que somente os senhores com poder econômico e político tinham a possibilidade de requerer terras à Coroa Portuguesa (Zeneratti, 2017).

A terra como uma propriedade privada foi fruto direto do próprio capitalismo. Carlos Marés (2021, p. 25) corrobora ao afirmar que “a ideia de apropriação individual, exclusiva e absoluta, de uma gleba de terra não é universal,

nem histórica e nem geograficamente. Ao contrário, é uma construção humana localizada e recente”.

Carlos Marés (2021) afirma que as constituições, a partir da Constituição Francesa de 1793, organizaram o Estado e começaram a garantir direitos. Portanto, o Estado moderno foi concebido teoricamente para assegurar a liberdade, a igualdade e a propriedade. Dessa maneira, na Constituição francesa de 1793, era garantido o pleno gozo dos direitos naturais, sendo eles a liberdade, a igualdade, a propriedade e a segurança³. Esse foi o exemplo seguido pelas constituições espanhola, portuguesa e brasileira.

No que concerne à Constituição espanhola de 1812, a propriedade apresenta um papel prioritário entre os direitos fundamentais e individuais. Aos portugueses, a Constituição de 1822 assegurava a liberdade e a propriedade a todos os portugueses. Também é apresentada a mesma prerrogativa na Constituição Imperial brasileira de 1824,

3 Os representantes do povo francês, constituídos em Assembleia Nacional, considerando que a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas das desgraças públicas e da corrupção dos governos, resolveram expor, em uma declaração solene, os direitos naturais, inalienáveis e consagrados do homem, para que esta declaração, sempre presente em todos os Membros do corpo social, recorde-lhes incessantemente os seus direitos e os seus deveres; para que os atos do poder legislativo, e os do poder executivo, podendo a cada momento serem comparados com o objetivo de qualquer instituição política, sejam mais respeitados; para que as queixas dos cidadãos, fundadas doravante sobre princípios simples e incontestáveis, estejam sempre voltados para a manutenção da Constituição e a felicidade de todos. Consequentemente, a Assembleia Nacional reconhece e declara, em presença e sob os auspícios do Ser Supremo, os seguintes direitos do homem e do cidadão. I Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. As distinções sociais somente podem fundamentar-se na utilidade comum. II O objetivo de qualquer associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão. (França, 1793, s/n)

sendo a propriedade um direito garantido em toda a sua plenitude (Zeneratti, 2017).

Carlos Marés (2003, p. 34) esclarece que “em todas estas constituições o que está protegido é o direito de propriedade, porque a liberdade, a igualdade e a segurança são pressupostos da propriedade moderna e significam: contratos entre homens livres e iguais, garantida sua discussão pelo Estado”.

Com a extinção do sistema das sesmarias e a independência do Brasil, em 1822, a propriedade privada passa a ser regulamentada pela Constituição Imperial de 1824. No entanto, esse diploma legal não trouxe em seu arcabouço legal os meios para acessar a terra. Essa questão foi regulamentada apenas com a Lei de Terras, em 1850. Salienta-se que por mais que a Constituição Imperial de 1824 não tenha legislado sobre o acesso a propriedade, acabou consolidando a propriedade privada e consequentemente a classe dos proprietários de terra (Zeneratti, 2017).

Em especial porque, com o fim do sesmarialismo, iniciou-se uma fase conhecida como de “posses livres”, que era a posse adquirida pela ocupação apenas do grande proprietário, o produtor livre e pobre não tinha acesso à posse. Helen Scorsatto Ortiz (2006, p. 39) reitera que o “estatuto jurídico das sesmarias foi apenas revogado, sem ser substituído por outro. A vacância de leis deu lugar ao apossamento da terra por quem quisesse e pudesse efetivá-la”.

Esse período anterior à Lei de Terra pode ser considerado como a “fase áurea do posseiro”, desde que não seja confundida essa categoria com o pequeno produtor rural, produtor rural familiar (Silva, 2008). Dessa maneira, a partir de 1822, com a falta de leis e regulamentos, a posse pas-

sou a ser a única forma de aquisição de terra, tendo sido excluídas a herança e a compra.

Ademais, foi um momento livre de “entraves burocráticos, a posse generalizou-se e, tanto os grandes proprietários, donos de engenhos de açúcar, quanto os camponeses e outros despossuídos livres enquadraram-se, aparentemente, na mesma condição de posseiros” (Lima, 1990, p. 58). Ressalta-se que “a posse do grande proprietário abria caminho ao reconhecimento da propriedade do latifúndio e a posse do pequeno produtor direto era incessantemente questionada, a partir da expansão da fronteira agrícola mercantil” (Ortiz, 2006, p. 40).

Esse período é importante para a formação do latifúndio no Brasil, posto que “põe em evidência um processo de amplo apossamento de terras, que caracterizará, no país, a formação do latifúndio, na sua forma mais acabada. O latifúndio avançará sobre as pequenas posses, expulsando o pequeno posseiro em algumas áreas” (Smith, 1990, p. 304).

Portanto, verifica-se que já em 1824 começava a se formar a classe dos proprietários de terras, contudo ainda era necessário um meio legal para se ter o acesso as terras e, conseqüentemente, a possibilidade de compra e venda de terras, ou seja, a terra precisava tornar-se uma mercadoria para que de fato o latifúndio se consolidasse nas terras brasileiras. Essa necessidade do capitalismo foi sanada pela Lei de Terras em 1850 (Zeneratti, 2017).

Outrossim, nota-se que “o processo de independência do Brasil frente a Portugal acabou por fortalecer o poder do senhoriato rural brasileiro, tornando mais absoluta a propriedade da terra, ao passo em que está se transmuda com mais intensidade em mercadoria” (Prioste, 2017, p. 37).

Nesse cenário, com a independência do Brasil, os senhores rurais se fortaleceram devido à propriedade de terras que tinham, na qual se tornou absoluta e se transformou em mercadoria. Posto isto, a Lei de Terras foi a primeira lei nacional agrária, contribuindo diretamente para a apropriação de terras como mercadoria, uma vez que o único acesso a terras devolutas era por meio da compra⁴. Essa lei “foi então o batistério do latifúndio no Brasil. Ela regulamentou e consolidou o modelo da grande propriedade rural, que é a base legal, até os dias atuais, para a estrutura injusta da propriedade de terras no Brasil” (Stédile, 2005, p. 23).

A Lei de Terras “passava a cobrar taxa de chancelaria para a expedição de títulos de regularização aos posseiros, na base de 5\$000 para cada módulo de 500 braças quadradas (cerca de 121 ha)”, além de fixar “um crédito inicial para essas despesas de 200:000\$000, mais sobras orçamentárias não utilizadas estimadas em mais de 100:000\$000” (Smith, 1990, p. 325). Posto isto, quem não podia comprar ficava na “brecha camponesa” - isso significava a oportunidade de permissão na ilegalidade, porém não na imoralidade das terras em posse.

4 LEI No 601, DE 18 DE SETEMBRO DE 1850. Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colonias de nacionaes e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonisação estrangeira na forma que se declara. D. Pedro II, por Graça de Deus e Unanime Acclamação dos Povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpetuo do Brasil: Fazemos saber a todos os Nossos Subditos, que a Assembléa Geral Decretou, e Nós queremos a Lei seguinte: Art. 1º Ficam prohibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. (BRASIL, 1850, s/n)

Desse modo, a Lei de Terras não tinha como objetivo a liberalização do acesso à terra, “teve por objetivo justamente o contrário: instituir bloqueios à propriedade por parte dos trabalhadores, de modo que eles se tornassem compulsoriamente força de trabalho nas grandes fazendas” (Martins, 1994, p. 76).

A lei de terras fora um marco de transição para a moderna propriedade capitalista, uma vez que a propriedade privada não existia até a promulgação de tal lei (Christillino, 2011). Isso propiciou a terra para quem tinha poder de compra, afastando do poder público o dever social de doar essa terra aos ex-escravos.

Nota-se que antes de 1850 não existia elite com consciência de terra e nem propriedade no sentido absoluto, assim a “lei nº 601, de 1850, foi então o batistério do latifúndio no Brasil. Ela regulamentou e consolidou o modelo da grande propriedade rural, que é a base legal, até os dias atuais, para a estrutura injusta da propriedade de terras no Brasil” (Stédile, 2005, p. 23).

Em 1889, com a proclamação da República e com a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, as terras devolutas passam a ser reguladas pelos Estados. Nota-se que as elites locais assumem o controle da distribuição dessas terras, ocorrendo vários conflitos por terra nessa época. Carlos Frederico Marés (2003, p. 79) enfatiza que “o Brasil deixava para traz o Império do latifúndio e ingressava no século e na República do latifúndio”.

Cumprе salientar que “parte-se, então, do pressuposto de que a grande propriedade escravista e exportadora do século XIX inscreve-se num novo padrão de relações fundiárias e de estrutura agrária, marcada por uma forte racionalidade capitalista” (Ferlini, 2010, p. 213).

Helena Angélica de Mesquita (2008, p. 134) afirma que a Lei de Terras “evidencia que no Brasil as forças mais conservadoras foram as que articularam e criaram o que lhes garantiu o poder sobre a terra, poder da terra e o poder sobre o poder, e ao mesmo tempo, garantiu mão-de-obra, inicialmente mesmo escrava”, afirmando também que “a imigração do pobre europeu, especialmente italianos, que, de certa forma, também almejavam o acesso à terra. Mas sua posse lhe fora antecipadamente dificultada pela lei de 1850”.

A terra passou a ser sinônimo de poder; por vezes, o poder sobre a terra passou a ser atrelado ao poder político também, podendo-se citar inúmeras famílias nas mais diversas regiões do país que além de proprietárias de terras tinham uma intervenção direta na política, como por exemplo a família Caiado em Goiás, que tem a terra e a política como uma característica familiar. Nessa perspectiva, é importante mencionar que “os membros da família se orgulharam da permanência e da resistência. Em Goiás, reconheceram que, de 1930 para cá, o cenário político mudou, mas a permanência na produção agropecuária garantiu um espaço de atuação política familiar” (Ferreira; Fonseca; Amaral; Chaul, 1998, p. 274).

A manutenção da terra foi decisiva para a permanência da família Caiado no cenário político e também para a sua permanência nos solos goianos. Além disso, a base material de sustentação da família pode-se afirmar que seja a base material para a ação política. Entretanto, não se pode apenas relacionar o sucesso dessa família na vida política ao fato de possuírem terras, uma vez que “houve algo mais que os Caiados buscaram na luta política do que possibilidades de benesses: o poder propriamente dito e sua manutenção” (Ferreira; Fonseca; Amaral; Chaul, 1998, p. 275).

Destaca-se que, com o fim do regime militar, os produtores rurais passam a ser considerados aliados tendo uma participação política mais direta. Nesse contexto, Ronaldo Caiado teve papel fundamental no cenário político nacional, através da União Democrática Rural (UDR)⁵, que teve rápido sucesso ao interferir na Constituinte, “foi sob esta influência que a proposta de reforma agrária, inserida na Constituição de 1988, não correspondeu aos anseios de milhões de trabalhadores que não puderam “marchar sobre Brasília” para fazer ouvir suas vozes” (Mesquita, 2008, p. 138).

O latifúndio como uma entidade totalizadora, “tal qual consagrado pela historiográfica nasce nessa época e se cristaliza ao longo do século XI, com a exclusão da articulação entre grande exploração e os pequenos cultivos, eliminando os pequenos produtores ou incluindo-os, como agregado” (Ferlini, 2010, p. 219).

Entretanto, independente da origem do latifúndio, percebe-se que esse é um sistema que vem sendo consolidado por diferentes fatores, até mesmo o modelo de desenvolvimento brasileiro, especialmente no que concerne ao desenvolvimento dentro do campo e a modernização da agricultura, é um gerador de exclusão e de concentração no Brasil. Assim como na constituinte reforma agrária é política social, atualmente é sobre questões ambientais e de alimentação.

5 A “Nova República” (1985) já nasceu velha, velha e rançosa, pois a nova “arrumação” do poder continuou calcada na influência dos latifundiários que para legitimar a violência no campo criaram a União Democrática Ruralista (UDR) para contrapor ao MST e à maioria da sociedade, na Constituinte. A UDR, gestada quando Iris Rezende era Ministro da Agricultura, 1985, teve como seu primeiro presidente o médico ortopedista Ronaldo Caiado. Este deputado federal votou contra o impeachment de Collor e faz parte de uma sangrenta t

Portanto, pode-se elencar outros problemas que contribuem diretamente para que a terra, ainda hoje, continue servindo aos interesses dos grandes latifundiários: “primeiramente a camuflagem do latifúndio, acobertado por referenciais de produtividade traçados em meados de 1970 e que até agora não foram atualizados”, apesar da evolução tecnológica incorporada aos processos agrícolas, que consequentemente elevou a produtividade dos solos (Paulino; Almeida, 2010, p. 13).

O segundo fator que deve ser analisado é que o “latifúndio não pode ser combatido seguindo os parâmetros da legislação brasileira, pois a desapropriação representa uma aplicação significativa de recursos financeiros por parte do Estado”, nos termos do artigo 12 da Lei 8.629 de 1993⁶.

Por fim, nota-se que ao longo do tempo foram sendo criadas algumas exceções ao direito à propriedade; como a desapropriação das áreas que não cumprem com a sua função social, no entanto verifica-se que o caminho jurídico ainda é uma barreira, posto que mesmo a propriedade não atendendo a função social o proprietário a vende para o Estado, isto é, não perde compulsoriamente a propriedade.

Considerações Finais

Como visto *alhures*, ainda que muitas pesquisas constatem que o latifúndio nasce no território brasileiro com as sesmarias, verificou-se que apesar de grandes lotes de ter-

6 Art. 12. Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos: I - localização do imóvel; II - aptidão agrícola; III - dimensão do imóvel; IV - área ocupada e anciandade das posses; V - funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias. (Brasil, 1993, s/n)

ra terem sido disponibilizados para poucos nessa época, a sesmarias eram concedidas pelo rei e tinha a natureza de concessão. Nessa época, não havia também os elementos fundamentais da posse, isto é, os sesmeiros não podiam dispor da terra, o cultivo era uma obrigação do sesmeiro, assim como a demarcação da terra.

Portanto, conclui-se que a Lei de terra de 1850 é a responsável pela formação dos grandes latifúndios brasileiros, quando regulariza que o único acesso à terra seria por meio da compra. Essa lei fez com que aqueles camponeses que não podiam comprar ficassem na “brecha camponesa”, isso significava a oportunidade de permissão na ilegalidade, porém não na imoralidade das terras em posse. Posto isto, pode-se afirmar que a lei de terras transformou a terra em mercadoria. Sendo esse o marco de transição para a moderna propriedade capitalista, uma vez que as terras eram vendidas.

Ademais, notou-se que o capitalismo e a terra não combinam, visto que o capitalismo tem um limitador, que é o trabalho do homem, já a terra é ilimitada em seus recursos, ou seja, a terra como solo são ilimitados. Essa é uma análise de grande valia, já que o modo de produção camponês se integrado ao capitalismo esvazia seu conteúdo, submete o camponês a aceitar condições desumanas de trabalho.

Referências

BOMFIM, Ana Paula Rocha do. **A propriedade territorial nos primórdios do direito brasileiro**. Disponível em: http://www.geodesia.ufba.br/site/sites/cascabgrad.edu.br/files/Artigo_HistoriaPropriedadeBrasil_CadEstCienEmp_ano5_n1-2008.pdf. Acesso em: 13 jul 2022.

BRASIL. **LEI Nº 601, DE 18 DE SETEMBRO DE 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 01 jul 2022.

BRASIL. LEI Nº 8.629, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm. Acesso em: 13 jul 2022.

COSTA, Emília Viotti da. **Da senzala à colônia**. 5ª ed. Editora Unesp: São Paulo, 2012.

CHRISTILLINO, Cristiano Luís. **A Lei de Terras e a transição ao capitalismo no Brasil no XIX: uma análise micro dos efeitos da Lei sobre a afirmação da propriedade**. Rio de Janeiro: Anpuh Rio de Janeiro, 2006.

FERLINI, Vera Lúcia Amaral. O mito do latifúndio. In: FERLINI, Vera Lúcia Amaral. **Açúcar e colonização**. São Paulo: Alameda, 2010.

FERREIRA, Gracy Tadeu da Silva; FONSECA, Maria Lúcia; AMARAL, Miriam Bianca Amaral; CHAUL, Nasr Fayad. **Coronealismo em Goiás: estudos de casos e famílias**. – Goiânia: Mestrado em História/UFG, 1998, 330p.

FIABANI, Aldemir. **Mato, palhoça e pilão: o quilombo, da escravidão às comunidades remanescentes (1532-2004)**. Dissertação (Mestrado em História) UPF, Passo Fundo, 2004, p. 273. Disponível em: <https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/NEAB/FABIANI-%20Aldemir.%20Os%20novos%20quilombos.pdf>. Acesso em: 29 jun 2022.

FRANÇA. Declaração de 1789. Disponível em: https://www3.al.sp.gov.br/repositorio/ilp/anexos/1788/YY2014MM11DD18HH14MM13SS20-Declara_o%20de%201789.pdf. Acesso em: 14 jul 2022.

IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/index.html. Acesso em: 08 jul 2022.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. **Nas fronteiras do poder: conflito de terra e direito à terra no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: Vício de Leitura: Arquivo Público do estado do Rio de Janeiro, 1988.

MARÉS, Carlos Frederico. A função social da terra. Porto Alegre: Safe, 2003.

MARÉS, Carlos Frederico. A função social da terra. Curitiba: Arte e Letra, 2021.

PAULA, Eurípedes Simões de. **Colonização e migração**. São Paulo: Anais do IV Simpósio Nacional dos Professores Universitários de História, 1969.

PAULINO, E. T; ALMEIDA, R. A. **Terra e território: a questão camponesa no capitalismo**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

PORTO, José da Costa. **Sistema sesmarial no Brasil**. Brasília: Editora UnB, 1980.

PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira. **Terras fora do mercado: a construção insurgente do direito quilombola**. Orientador: Carlos Frederico Marés de Sousa Filho. 2017. 136 p. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Dissertacao-Mestrado---Fernando-G.-V.-Prioste---Versao-Biblioteca.pdf>. Acesso em: 08 jul 2022.

SMITH, Roberto. **Propriedade da terra & transição**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SILVA, Ligia Osorio. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850**. 2ª ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2008.

SILVA, E. I. da. **A região como resultado de múltiplos processos**. In: Boletim Goiano de Geografia. 1991, Cegraf/UFG. Vol. 11. No 1. Jan/Dez.

STÉDILE, J. P. **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional – 1500-1960**. 2 Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

STÉDILE, J. P. **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional –1500-1960**. 2. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

ZENERATTI, Fábio Luiz. **Propriedade e latifúndio: introdução ao debate sobre a sua origem e perpetuação no Brasil**. Caderno de Geografia, v. 27, nº 50, 2017.



A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL E O ACESSO À PROPRIEDADE DE GÊNERO:

Instrumento de Inclusão Social da Mulher Camponesa

Renatto Pereira Mota¹

José do Carmo Alves Siqueira²

O presente texto será desenvolvido a partir do contexto histórico da posse e da propriedade rural, visando entender a importância da regularização fundiária rural no cenário da propriedade de gênero, e como política de Estado, será analisada se a regularização fundiária pode - ou não - propiciar à inclusão ou exclusão da mulher camponesa no acesso à propriedade rural por meio da titulação administrativa.

Para tanto, será utilizado o método qualitativo – jurídico, através da análise das obras doutrinárias, artigos científicos, Constituição Federal e sistemas jurídicos modernos etc. Nesse cenário, é de suma importância compreender o contexto histórico que perpassa a regularização fundiária rural, os mecanismos legais que irão proporcio-

1 Possui graduação em Direito pela Universidade Luterana do Brasil (2008). Mestrando do PPGDA/UFG -2021. Advogado. Assessor jurídico do Instituto de Terras do Estado do Tocantins. Pós-graduado em Direito Agrário e pós-graduando em Direito Imobiliário e Registral. Consultor jurídico. Palestrante. Membro do Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária – NUPREF, da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Tocantins.

2 Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Goiás (UCG). Professor Associado da UFG. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da UFG (PPGDA/UFG). Advogado. Membro fundador da Associação Brasileira de Juristas pela Democracia.

nar a concretização dessa modalidade fundiária, e partir de então, entender o que é a propriedade de gênero, no campo da inclusão social da mulher campestre.

Por essa vertente, lança-se a seguinte indagação: primeiro, **será que a regularização fundiária rural propõe a inclusão social da mulher campestre?** E segundo, sob a perspectiva dos aspectos socioeconômicos para efetivação da propriedade, abstraídos do direito agrário à luz da dignidade da pessoa humana, **será que a propriedade de gênero é o caminho para inclusão ou exclusão social da mulher do campo?**

Sob esse prisma, passa-se a delinear nos tópicos seguintes o cenário jurídico, histórico e social a respeito do tema proposto, com destaque as considerações finais a respeito da regularização fundiária rural e o acesso à propriedade de gênero como mecanismo para inclusão social da mulher campestre.

1. A Regularização Fundiária Rural Brasileira

Historicamente, a formação da estrutura fundiária brasileira tem como pano de fundo o período sesmario, importado de Portugal, que consistia em distribuir as terras como forma de promover o abastecimento de alimentos sob o enfoque do cultivo da terra, todavia, esse regime foi finalizado com a Resolução de 17.07.1822, ficando conhecido nesse período o “Regime de Posses” 1822 - 1850, período no qual o Estado deixou de atuar sobre o ordenamento fundiário, consolidando o apossamento de terras sem qualquer regulação normativa.

Ainda nesse contexto histórico, não tem como deixar de citar a Lei de Terras, de 1850, que após o período de

apossamento das terras brasileiras, ratificou as posses, com reconhecimento incondicional da propriedade do posseiro, todavia, para tal ratificação era exigido o cultivo da terra ocupada.

Diante dessa historicidade, a Lei de terras de 1850 foi um dos principais instrumentos jurídicos a tratar da regularização fundiária rural sobre as terras públicas e/ou devolutas. Registra-se que, a partir desse instituto, a terra passa a ser vista como poder econômico. Assim, a regularização fundiária é o gênero, do qual derivam duas modalidades, quais sejam, urbana e/ou rural.

Na acepção doutrinária e científica, (Havrenne, 2018) ensina que a regularização fundiária é uma política de Estado e, como tal, consiste no conjunto de medidas que tem por finalidade a titulação dos ocupantes de áreas irregulares, com o objetivo de garantir o mínimo vital da dignidade às pessoas.

Sob esse enfoque, denota-se que a regularização fundiária rural encontra-se consubstanciada em mecanismos legais, dos quais poderá fomentar o desenvolvimento econômico por meio de instrumentos administrativos que tem o objetivo de concretizar a propriedade em atenção aos requisitos da função social da propriedade, previstos no Estatuto da Terra e na Constituição Federal 1988.

Em colaboração com essa temática, vejamos o trecho transcrito do artigo científico (Malheiros Taranto, 2018), sobre a importância da regularização fundiária rural, como forma de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil:

Tal linha de pensamento seria corroborada, inclusive, pelo Banco Mundial, que, no seu relatório From

plan to market, World Development Report, de 1996 (*apud* González, 2002, p. 13), afirma que um **“registro de propriedade torna-se fundamental e essencial para uma economia de mercado funcional. Melhora a segurança da titularidade e da posse, diminui os custos das transferências de bens e proporciona um mecanismo de baixo custo para resolver as eventuais disputas sobre os bens”**. Assim, quanto mais eficiente um sistema registral, maior sua contribuição à economia.

Para tanto, vejamos a conceituação da regularização fundiária para Carvalho Filho:

Consiste na conversão, em situação jurídica, de situações meramente de fato pertinentes à posse e ao uso de imóveis. Trata-se do reconhecimento de que algumas comunidades já sedimentaram o uso do solo e a ocupação de benfeitorias de tal maneira que se torna praticamente inviável qualquer alteração nesse estado de coisas. (Carvalho Filho, 2008)

Nessa perspectiva conceitual, Carneiro (2003), assim estabelece: assim estabelece:

O trabalho de regularização fundiária consiste em uma série de procedimentos técnicos, jurídicos e administrativos (cadastró e levantamentos topográficos, análise da origem dominial dos imóveis, ações discriminatórias judiciais, demarcações, planos de legitimação de posses etc.), que visam acabar com a incerteza dominial, separando as áreas devolutas das particulares legitimando a posse e o uso de terras públicas. (Carneiro, 2003)

Em destaque, Havrenne (2018) ensina que a regularização fundiária é um instrumento de inclusão social, e como tal, visa proporcionar a melhor distribuição de terras, reduzindo a desigualdade socioeconômica e como consequência mais pessoas terá acesso aos meios de produção, estimulando o desenvolvimento socioeconômico do país.

Partindo dessa apertada síntese, passamos a delinear nos tópicos seguintes sobre a propriedade de gênero, a partir da regularização fundiária rural, como instrumento de inclusão social da mulher camponesa.

2. A Propriedade Agrária

1.2. A Propriedade Agrária Brasileira

No tópico anterior foi explanado o contexto histórico e jurídico da regularização fundiária e sua importância no cenário da questão agrária. Como bem ficou destacado, a regularização fundiária é uma política de inclusão social, podendo ser um instrumento na concretização da propriedade de gênero.

Por esse prisma, importante adentrar na conceituação dessa modalidade de propriedade e assim tentar compreender a importância jurídica, socioeconômica para coletividade social.

Em contribuição com essa temática, Aroldo Moreira (1986, p. 37), em sua obra “A propriedade sob diferentes conceitos”, faz a alusão a diferentes conceitos, dentre os quais, destacamos o conceito Jus – Românico, assim, o Autor cita a visão de Cuq, invocado por Clóvis.

Pela visão de Cuq, a utilização das terras se dá, primeiramente, pela comunhão agrária (utilização do solo, cultivo familiar), tendo os indivíduos apenas o direito de gozo, por pertencerem à tribo e são inalienáveis. Em segundo lugar, a propriedade é familiar, passando do chefe da família por sucessão *mortis causa*, aos filhos masculinos, e, por derradeiro, a propriedade tem caráter individual, po-

dendo o proprietário dela dispor, quer por ato entre vivos, quer por testamento.

Então, abstraindo o pensamento dogmático Romano, a propriedade se funda na comunhão agrária, familiar e individualista, ou seja, o direito de gozar, usar e dispor.

Partindo dessa conceituação histórica, nota-se o quão importante é compreender a origem da propriedade agrária, e como tal, no Brasil, esse instituto consolidou-se com chamada “seismarias”, Lei de Terras, Estatuto das Terras, se constitucionalizando com a Constituição brasileira de 1824, a qual passou a regulamentar a lei de terras como forma de concretizar a propriedade privada, pelo uso e exploração da terra.

Importante destaque ao conceito constitucional previsto no art. 147, da Constituição de 1946, como bem asseverou Emilio Alberto (1988, p.105), quando considerou que a lei pode promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade a todos, não consagrando o direito de propriedade como absoluto e intangível.

Também, destacou o princípio constitucional basilar que ainda vigora em pleno século XXI, qual seja, a função social da propriedade, cuja regra encontra amparo legal no art. 2º, § 1º, a, b, c e d, do Estatuto de Terra e na Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso XXIII³.

Portanto, a propriedade agrária está sedimentada em

3 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXIII - a propriedade atenderá a sua função social

normas infraconstitucionais e constitucionais, sendo a função social o princípio basilar para sua concretização, e como tal, a regularização fundiária é um dos mecanismos legais para efetivação do direito à propriedade. Por outro lado, cumpre estabelecer no contexto aqui delineado como se configurou a propriedade agrária de gênero, uma vez que o esse direito tem em seu nascedouro, o homem como elemento subjetivo do domínio útil da terra, como chefe de família.

Destarte, no tópico seguinte será abordada a propriedade de gênero, a fim de identificar os preceitos legais, dogmáticos e jurisprudências a respeito da mulher campesina no domínio da terra.

1.3. A Propriedade Agrária de Gênero

Para melhor compreensão do assunto, importa entender qual o significado de gênero sob a perspectiva da mulher campesina. Por esse prisma, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, com base na proposição da Organização das Nações Unidas (ONU), conceituou “gênero” como papéis, comportamentos, atividades e os atributos que uma sociedade considera apropriadas para mulheres e homens.

E partindo dessa premissa, também, conceituou o que vem a ser as mulheres rurais, cuja categoria se refere às mulheres que estão vivendo no campo, refletindo uma pluralidade e definição de espaço geográfico, (IICA) sendo verdadeiras “colaboradoras permanentes dos diferentes processos de desenvolvimento agrícola e rural a partir de diferentes grupos e classes sociais, idades, etnias,

sistemas de produção, formas de relação trabalhista e espaços agroecológicos”.

Destarte, a par da definição de gênero, há que considerar que se trata de atividades que são apropriadas para mulheres e homens, sendo que no cenário agrário, tem a possibilidade definir as várias facetas da reforma agrária, da atividade agrária, do desenvolvimento socioeconômico, a mulher campestina como ser primordial na magnitude literária, dogmática do direito agrário, na relação com a terra, o acesso à terra como inclusão social, a terra como definição de gênero, de empoderamento nas relações patriarcas.

Superada a conceituação de gênero, adentramos necessariamente no contexto da Propriedade Agrária de Gênero, que aqui arriscamos por assim denominá-la, uma vez que tem por finalidade estabelecer, ou, até mesmo, concretizar o direito da mulher campestina no acesso à terra, a terra como elo de empoderamento, de garantia constitucional entre os iguais, como inclusão social, poder de barganha.

Como tal, a regularização fundiária rural sendo política de Estado e complemento da Reforma Agrária vem ao encontro de sedimentar esse direito na busca pela igualdade de gênero, qual seja, a consolidação da propriedade de gênero.

Nessa vertente, a luta da mulher campestina no acesso à terra, vem desde a década de 1980, quando se realizou o 1º Encontro Nacional das Mulheres do MST, a seguir a Marcha das Margaridas em Brasília, dentre outros movimentos de destaque. Entretanto, a titulação da terra em favor da mulher campestina passa a ter destaque em 1995 (Folster de Paula, 2018), ganhando espaço no cenário nacional pelo MST e demais movimentos de mulheres campestinas.

De toda sorte, os inúmeros movimentos pela igualdade de gênero no acesso à terra foram suficientes para garantir o acesso à propriedade agrária de gênero, com destaque a elaboração da Instrução Normativa nº. 981, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, criada em 2003, que alterou o art. 3º, da Norma de Execução nº 29, de 11 de setembro de 2002, estabelecendo por ordem de exclusão a prioridade da outorga de título ou contrato de concessão de uso em favor da mulher, ficando assim delineado:

Art. 1º O art. 3º da Norma de Execução nº 29, de 11 de setembro de 2002, passa a vigorar da seguinte forma: “Art. 3º A outorga do Título de Domínio ou do Contrato de Concessão de Uso, far-se-á: I - ao homem, na ausência de cônjuge ou companheira; II - à mulher, na ausência de cônjuge ou companheiro; III - ao homem e à mulher, obrigatoriamente, nos casos de: a) casamento; e b) união estável. § 1º O casamento se provará pela respectiva certidão. § 2º A união estável será declarada no momento da seleção. § 3º Não havendo, ainda, outorga de título, em caso de alteração das situações estabelecidas no inciso III, alíneas a e b, será priorizada a titulação em favor da mulher, cujos filhos estejam sob sua guarda. (...)”

Não menos importante, o INCRA editou a Instrução Normativa nº. 38/2007, que também dispõe sobre as normas de efetivação do direito das trabalhadoras rurais ao Programa Nacional de Reforma Agrária. Sob essa perspectiva, a titulação passa a ser um elemento primordial no acesso ao PNRA, passando a ser um instrumento de inclusão social, ou melhor, inserção da mulher camponesa por meio da propriedade agrária, cuja titulação passa a ser elemento primordial na concretização da Política Nacional Agrária.

Interessante notar que a garantia aqui perpetrada no acesso à propriedade rural gênero é um direito previsto na Constituição Federal de 1988, e como tal, as mulheres camponesas conquistaram o direito à propriedade legal por meio da reforma agrária (Maria L. D. A. Barbosa, 2016), cuja titulação se processa de forma conjunta.

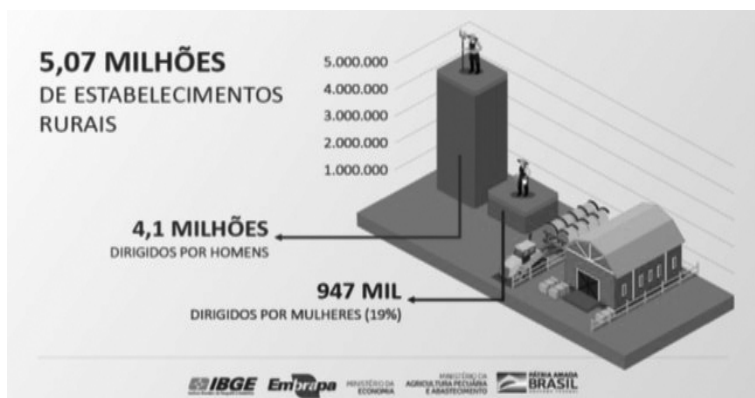
Nessa toada, a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, alterada pela Lei 13.457/2017, incluiu no seu art. 18, § 13⁴, o direito de titulação à mulher camponesa, sendo um marco legal de alcance nacional e de inclusão social, deixando de ser norma instrumental e passando a ser norma infraconstitucional, com supedâneo na Constituição Federal 1988.

Desse modo, a inserção legislativa significa a consolidação da propriedade rural em favor da mulher camponesa no combate e/ou enfrentamento à desigualdade de gênero, o que era frágil a nível de instrução normativa, agora passou a ser norma infraconstitucional, cujo descumprimento viola norma constitucional.

Mas, será que mesmo com arcabouço legal na garantia ao acesso à propriedade gênero, a mulher camponesa ainda se sente excluída do cenário agrário? Ou, será que fomentou de forma mais acentuada a política de inclusão social?

Em resposta à indagação, verificou-se pelo Censo Agro 2017 – Mulheres Rurais, desenvolvido pelas instituições MAPA, EMBRAPA e IBGE que o cenário ainda se mostra tímido, como pode ser observar no gráfico coletado no respectivo censo, conforme quadro abaixo:

4 Lei 8.629/93. Art. 18 (...) § 13. Os títulos de domínio, a concessão de uso ou a CDRU a que se refere o caput deste artigo serão conferidos ao homem, na ausência de cônjuge ou companheira, à mulher, na ausência de cônjuge ou companheiro, ou ao homem e à mulher, obrigatoriamente, nos casos de casamento ou união estável.



Mapa, Embrapa e IBGE divulgam resultados sobre Mulheres Rurais – Censo 2017.

Como pode ser observado no gráfico apresentado, a mulher camponesa ainda persiste na luta pela terra, sendo o domínio patriarcal predominante, mesmo que a legislação lhe garanta o acesso à propriedade de gênero. Segundo a pesquisa, as mulheres camponesas administram cerca de 30 milhões de hectares, o que corresponde apenas a 8,5% da área total ocupada pelos estabelecimentos rurais no país.

Por esse viés, em consulta a fonte da pesquisa (Embrapa) não se verificou quais foram os pontos em destaque a justificar tamanha discrepância, ou seja, os motivos pelos quais esse acesso ainda é limitado.

De todo modo, o resultado da pesquisa mostra o panorama nacional de como está se sedimentando a propriedade de gênero, e mesmo que de forma acentuada, denota-se um avanço considerável para mulher camponesa, pois, na medida em que a titulação administrativa prevalece sobre o cenário feminino, está se garantindo a inclusão social da mulher camponesa, do seu bem estar social e da dignidade humana que tanta tem sido assolada durante séculos.

Além disso, em consulta ao *site* da Câmara dos Deputados Federais, verificou-se a tramitação do Projeto de Lei 810/2020, que propõem alteração na Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, a fim de estimular e facilitar a titulação de terras a mulheres trabalhadoras rurais no âmbito da reforma agrária, de autoria do Deputado Sr. José Guimarães (PT/CE).

O respectivo projeto se torna mais uma ferramenta legislativa, a fim de priorizar a titulação em favor da mulher campezina, e como tal, proporcionará mais ainda inclusão social da mulher no cenário agrário brasileiro.

Em colaboração ao presente estudo, também a EMBRAPA, destacando a Recomendação n. 16/2021, de autoria da Corregedoria – Geral de Justiça do Estado do Tocantins, recomendou aos entes públicos a priorizar a regularização fundiária em favor da mulher, consoante ao art. 01, *in verbis*:

Art. 1º. Fica recomendado aos órgãos responsáveis pela regularização fundiária urbana e rural, nos âmbitos municipal, estadual e federal, que emitam os respectivos títulos de regularização fundiária preferencialmente em nome da mulher ou, fazendo constar o seu nome, ao lado do marido/companheiro, quando for o caso.

A respectiva recomendação considerou a Meta 09, do Conselho Nacional de Justiça, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n. 05.a da Agenda 2030, da ONU, que *preconiza* “realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, ***bem como o acesso a propriedade e controle sobre a terra*** e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais, de acordo com as leis nacionais.

Por esse prisma, denota-se que o Poder Judiciário tem contribuído de forma significativa na política de Estado

quando da aplicabilidade da titulação em prol da mulher, buscando garanti os direitos iguais. Desse modo, a inserção judiciária no cenário da propriedade de gênero, só tem a contribuir para que a mulher campestre cada vez mais seja inserida no universo agrário brasileiro.

Sob essa perspectiva, denota-se que os instrumentos legais são resultado de incansáveis lutas das mulheres campestres no acesso a propriedade, proporcionando a sua inclusão socioeconômica no contexto fundiário brasileiro e concretizando a verdadeira igualdade gênero.

De outro modo, será que as medidas aqui citadas, e dentre outras de cunho legislativo, são suficientes para a consolidação da propriedade de gênero? A indagação se mostra pertinente, tendo em vista que Censo Agrário 2017 demonstrou um crescimento discreto da propriedade gênero.

A legislação se mostrou demasiadamente conectada em prol da propriedade gênero, todavia, é preciso pensar que essa igualdade de sexo não se limita a propriedade propriamente dita. É preciso preservar a figura da mulher campestre contra violência do campo em todas as suas facetas, inclusive, na luta pela igualdade de gênero. Destaque para a chamada ***violência patrimonial***.

Tal violência reflete outra realidade pouco conhecida pelo legislador, porque apesar da mulher campestre adquirir o direito de titulação da terra, ainda sim, é excluído desse contexto, sob o viés do conflito patrimonial familiar.

Para melhor abordagem específica e resumida, importante observar que a Lei Maria da Penha foi - e é - um avanço para a concretização dos direitos das mulheres, todavia, ao se pesquisar ações voltadas para essa temática

percebe-se o quão são tímidos os estudos realizados para essa vertente.

Nessa esteira, a Lei Maria da Penha prevê dentre as violências praticadas, a chamada “**Violência Patrimonial**”, conforme o art.07, inciso IV⁵. Doutro modo, vejamos o conceito do respectivo parecer:

Violência Patrimonial – Qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades.

Na perspectiva da propriedade de gênero, essa violência é caracterizada sob a forte influência do patriarcado, patrocinado pelo agronegócio patriarcal em detrimento da agroecologia. Nessa linha, destaca-se que para citação extraída do artigo científico do autor Gehlen (2021), que assim abordou como se processava a violência patrimonial no campo, *in verbis*:

No caso das mulheres camponesas, a violência patrimonial se torna evidente na medida em que elas não conseguem conquistar a terra, ou mesmo quando elas não têm o controle do dinheiro advindo do seu trabalho. Muitas vezes as mulheres são obrigadas a utilizar agrotóxicos, sendo impedidas de exercer técnicas como a agroecologia ou a agricultura orgânica, o que poderia servir para a subsistência de sua família ou para a conquista de sua independência econômica (Daron, 2009; Grossi, 2015; Lorenzoni, 2008)

5 Art. 7º IV - a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades.

Desse modo, não diferente dos centros urbanos, a mulher campesina ainda se projeta como ser frágil, ainda que tenha a propriedade rural a seu favor, passando a ser um divisor de águas entre os dois universos. Aqui, a propriedade significa empoderamento, medida de inclusão social, inserindo-a no cenário tradicionalmente machista e de preconceitos, rompendo paradigmas socioeconômicos, familiares, culturais etc.

Considerações Finais

No cenário da questão agrária no Brasil podemos observar o quão importante é conhecer os instrumentos jurídicos que tem o condão de concretizar a propriedade pelo seu viés socioeconômico, bem-estar social, cultural, religioso e com respeito à soberania territorial e alimentar, em especial, aos princípios e objetivos balizadores previstos na Constituição Federal, bem como aos direitos e garantias individuais.

Tal qual delineado no presente estudo, a regularização fundiária de gênero tem por finalidade proporcionar a inclusão social das mulheres camponesas na luta pela terra, cujo objetivo é desenvolver uma política distributiva de terra de forma igualitária, permitindo a todos o acesso à terra, como garantia da vida, moradia, bem – estar social, saúde, meio – ambiente ecologicamente equilibrado, dentre outros benefícios.

Desse modo, **será que a regularização fundiária rural pode proporcionar a inclusão social da mulher campesina?** A resposta a essa indagação não tem o objetivo de esgotar o assunto aqui proposto, mas podemos ousar a responder que a regularização fundiária rural tem

como um dos principais objetivos promover a inclusão social da mulher campestre, resultado das constantes lutas das mulheres pelo acesso à terra, destaque para a Marcha das Margaridas.

Além disso, vimos no decorrer do presente estudo a preocupação do legislador em aprovar medidas legais em favor da concretização da propriedade de gênero, a fim de proporcionar o acesso da mulher campestre à terra, em especial, a Constituição Federal de 1988, dentre outras medidas infraconstitucionais e até mesmo administrativas.

Desse modo, a propriedade agrária de gênero é a nova era a ser sedimentada no século XXI, consubstanciando a importância da mulher campestre para o universo agrário, ou seja, a figura feminina não como mero objeto de trabalho doméstico e familiar, mais muito além, a mulher assumindo seu posto de maestria perante a sociedade agrária machista.

Assim como a regularização fundiária passou a ser instrumento de inclusão social e de política de Estado, a propriedade de gênero é de fato o caminho para concretizar o elo social da mulher campestre no acesso à terra, resultado de incansáveis lutas sociais, além de inseri-la no contexto socioeconômico, surge consigo a agroecologia, como forma de vida saudável e de bem-estar social.

Todavia, é necessário observar que, em conjunto com essa conquista, há outra realidade a ser enfrentada, qual seja, o combate à violência doméstica no campo, em especial, a violência patrimonial, que desde muito vem assolando sobremaneira a vida da mulher campestre, como bem pontuado no presente estudo.

Nesse sentido, a Regularização Fundiária Rural tem cumprido com seu papel social, proporcionando a mulher campesina o direito ao acesso à terra, na concretização da propriedade de gênero que, por sua vez, vem resgatando a dignidade humana dessas mulheres que há anos vêm lutando pelo seu espaço diante de uma sociedade preconceituosa e de uma violência sem precedentes contra a sua figura feminina.

Referências

ANDRADE, R. J., Botelho, M. I. V., Fiúza, A. L., & Pereira, E. T. (2009). **Relações sociais de gênero no meio rural brasileiro: a mulher camponesa e o lazer no início do século XXI no Brasil.** Revista Brasileira De Educação Física E Esporte, 23(1), 39-49. <https://doi.org/10.1590/S1807-55092009000100004>.

BARBOSA, Maria L. D. A. LERRER, Débora F. **O Gênero da Posse da Terra: um estudo sobre o poder de negociação de mulheres titulares de lotes via reforma agrária.** Disponível em: <<https://rbs.sbsociologia.com.br/index.php/rbs/article/view/244>> Acesso em: 16 fev. 2022.

BERCOVICI, Gilberto. O Estado e a Garantia da Propriedade no Brasil. In: CARDOSO JR., José Celso e BERCOVICI, Gilberto (org.). República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 20 jan. 2021.

CARNEIRO, A.F.T. **Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis.** Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. Porto Alegre, 2003.

CARVALHO FILHO, J.S. **Comentários ao estatuto da cidade.** Revista de Direito Administrativo. Editora Atlas, 2008, p. 54

Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag. **Combate à Violência Contra as Mulheres Trabalhadoras Rurais.** Disponível em: < <http://www.contag.org.br/imagens/f1390cartilha-cnmttr-contraviolencia022009.pdf>> Acesso em: 25 fev. 2022.

COSTA DELGADO, Guilherme. **Terra, Trabalho e dinheiro: regulação e desregulação em três décadas da Constituição Federal de 1988.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Edição Loyola, 2018

DEERE DIANA, Carmen. LEON, Magdalena. **Diferenças de gênero em relação a bens: a propriedade fundiária na América Latina**. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/soc/a/PfNz4Q4XQSVJqwSzz7cb4vx/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em: 16 fev. 2022

EMBRAPA. **Embrapa e IBGE apresentam os dados sobre mulheres rurais**. Disponível em < <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/50779965/>> Acesso em: 22 fev. 2022.

FOLSTER DE PAULA, Fernanda; CHAGURI, Mariana Miggiolaro. **Titulação Conjunta da Terra e o Protagonismo das Mulheres na Conquista de Direitos no Campo**. Disponível em: <https://www.uniara.com.br/legado/nupedor/nupedor_2018/9/8_Fernanda_Paula.pdf> Acesso em: 03 fev. 2022.

GROSSI, Patricia Krieger; CLOS, Michelle Bertoglio; DUARTE, Joana das Flores. COUTINHO, Ana Rita Costa; GASPAROTTO, Geovana Prante. **O enfrentamento da violência contra a mulher rural**. Disponível em: < <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/9472> > Acesso em: 25 fev. 2022.

HAVERNNE, Michel François Drizul. **Regularização Fundiária rural**. Curitiba: Juruá, 2018.

IICA, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. **Estratégia de gênero e mulheres rurais no desenvolvimento agrícola e nos territórios rurais é o resultado de um trabalho que envolveu instâncias de discussão com as equipes técnicas do IICA em todo o hemisfério e referências internacionais sobre o tema**. O documento completo do Plano de Médio Prazo do IICA está disponível no seguinte link: <<http://repiica.iica.int/docs/b3333e/b3333e.pdf>> Acesso em: 02 fev. 2022.

LEI Nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. **Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm> Acesso em: 25 nov. 2021

LIMA, Getúlio Targino. **A posse Agrária sobre bem Imóvel: Implicações no direito brasileiro**. São Paulo. Saraiva, 1992.

LIMA, José Carlos da Silva. **Terra, poder e liberdade: a ocupação sem terra na Flor do Bosque**. 2016. 162 f. Dissertação (Mestrado em História) - Instituto de Ciências Humanas, Comunicação e Artes, Programa de Pós Graduação em História, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2016. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/1713>. Acesso em: 26 fev. 2022.

LUSA, Mailiz Garibotti. **Relações de Gênero no Campo: A Superação dos Papéis Tradicionais como Desafio à Proteção Social Básica e o Papel dos Assistentes Sociais.** Disponível em < <https://periodicos.uff.br/revista-genero/issue/view/1679>> Acesso em: 20 fev. 2022

MARÉS, Carlos. *A Função Social da Terra*. 2ª. Edição. Curitiba: Arte e Letra, 2021.

MOREIRA, Aroldo. **A propriedade sob diferentes conceitos.** Rio de Janeiro: Forense, 1986.

NEVES, Delma Pessanha. **Mulheres camponesas: trabalho produtivo e engajamentos políticos** / Leonilde Servolo de Medeiros (org.). – Niterói : Alternativa, 2013.431. Disponível em < https://www.icmbio.gov.br/educacaoambiental/images/stories/biblioteca/educacao_ambiental/livro_mulheres_camponesas.pdf> Acesso em: 22 fev. 2022.

SOUTO NORONHA, Gustavo. De Oliveira Falcón, Maria Lúcia. **A disputa entre modelos para o campo: apontamentos sobre a questão agrária no Brasil em busca de um novoparadigma.**<<https://www.scielo.br/j/sdeb/a/5Gxdk5KCtjBjfTcyTD4DGXQ/?lang=pt>> Acesso em: 01 dez. 2021.

TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco & ARAÚJO, Ionnara Vieira de. Apropriação de Terras no Brasil e o Instituto das Terras Devolutas. *In*: RFD-Revista da Faculdade de Direito da UERJ, v.1, n. 19, jun./dez 2011

VILLWOCK, a. P. S.; MÜLLER GERMANI, a. R.; DOS SANTOS RONCATO, p. E. **Questões de Gênero no Mundo Rural e na Extensão Rural Brasileira.** Alamedas, [S. l.], v. 4, n. 1, 2016. DOI: 10.48075/ra.v4i1.13526. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/alamedas/article/view/13526>. Acesso em: 25/02/2022.

Pereira, R. de C. B. R., Loreto, M. das D. S. de, Damiano Teixeira, K. M., & Sousa, J. M. M. de. (2013). **O fenômeno da violência patrimonial contra a mulher: percepções das vítimas.** Oikos: Família E Sociedade Em Debate, 24(1), 206-235. Recuperado de <https://periodicos.ufv.br/oikos/article/view/3653>

Portaria INCRA nº 981 de 02/10/2003 – Disponível em <<https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=185200>> Acesso em: 22 fev. 2022.

tProjeto de Lei 810/2020. Disponível em < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2241668> > Acesso em: 16 fev. 2022

QUIDÁ, Márcio Maltarolli. **Disjunção e transversalidade de gênero na Extensão Rural pioneira.** Disponível em <https://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1502816858_ARQUIVO_ArtigocompletoAnpuh.pdf> Acesso em: 16 fev. 2022

A VIOLAÇÃO DO DIREITO À PROPRIEDADE NAS AMÉRICAS EM FACE DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Arleandro Silva dos Santos¹

Gabriel Silva Araújo²

Eloisa Aparecida da Silva Ávila³

Isabella Christina da Mota Bolfarini⁴

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) é uma das entidades que compõe o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIDH) nas Américas. É órgão integrante da Organização dos Estados Americanos (OEA), cujo mandato surge com a Carta da OEA (1948) e com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), representando todos os países-membros da OEA.

Pesquisas recentes (Bolfarini, 2019; Legale, Araújo, 2019), apontam que as sentenças da Corte IDH podem gerar impactos sobre as políticas públicas nacionais, considerando que após decisão condenatória, as medidas de reparação passam a integrar a agenda dos Estados, cabendo-lhes seu cumprimento, como forma de reparação e garantia do Estado Democrático de Direito.

1 Graduando em Direito pela Universidade Estadual de Goiás, Campus Norte - Sede Uruaçu. E-mail: arleandro@aluno.ueg.br

2 Graduando em Direito pela Universidade Estadual de Goiás, Campus Norte - Sede Uruaçu. E-mail: gabriel.araujo2014.gaj@gmail.com

3 Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Goiás, Campus Norte - Sede Uruaçu. E-mail: eloisaavila190@gmail.com

4 Pós-Doutora em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, docente permanente na Universidade Estadual de Goiás. E-mail: isabella.bolfarini@ueg.br

Em regra, as violações aos Direitos Humanos são resultantes de padrões estruturais e institucionais que indicam a interseccionalidade de distintas discriminações. Nos Estados americanos, esse panorama pode ser visto na análise dos altos índices de exclusão e desigualdade social. Foi visando entender esse cenário que a presente pesquisa, de caráter exploratória, busca apresentar a forma como as sentenças da Corte IDH podem acabar influenciando as agendas nacionais e, por conseguinte, resultar na mudança de comportamento das instituições.

Para o levantamento e sistematização dos dados da presente pesquisa foram analisadas as sentenças proferidas pela Corte IDH que podem produzir impactos sobre a agenda pública dos Estados, entre janeiro de 2001 e março de 2021. Além desse recorte temporal, nossa pesquisa apresenta também, um recorte temático, ou seja, dentre as sentenças da Corte buscamos observar aquelas que envolviam situações de violação do direito à propriedade.

Os resultados obtidos fazem parte de uma pesquisa mais ampla que trata dos “Impactos das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as políticas públicas nacionais: estudo de caso das resoluções de supervisão de sentença entre 2001 e 2021”, estudo esse vinculado às faculdades de Direito da Universidade Estadual de Goiás e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul.

Como metodologia, o estudo de caso foi a que melhor se adequou à resolução do nosso problema de pesquisa. Além disso, essa metodologia, por si só, já é inovadora no campo das pesquisas jurídicas. Por meio do estudo de caso, conseguimos entender a dimensão dos impactos que as sentenças podem causar nas políticas nacionais dos Estados-membros.

Nosso recorte metodológico foi feito a partir da delimitação de dimensões e critérios para análise dos dados:

1. **Dimensão das sentenças da Corte:** Os critérios de análise foram os tipos de violações que geram medidas reparatórias, Estados e autores envolvidos ao atentado ao direito (agente estatal ou não) e tipos de medidas de reparação implementadas.
2. **Dimensão das resoluções de supervisão de cumprimento de sentença da Corte:** Os critérios de análise foram os tipos de medidas mais cumpridas aos Estados condenados, Estados que mais cumpriram suas medidas no que tange ao prazo e ações implementadas pelos Estados ao cumprimento das decisões.

1. Análise do conceito de propriedade

O artigo 21⁵ da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), assegura o direito à propriedade para todos de forma indiscriminada. Entretanto, o termo “propriedade” ganha nova dimensão quando atrelado à ideia de povos originários e comunidades tradicionais.

Entre os indígenas existe uma tradição comunitária sobre uma forma comunal da propriedade coletiva da terra, no sentido de que o pertencimento desta não se centra em um indivíduo, mas no grupo e sua comunidade. Os indígenas, pelo fato de sua própria existência, têm direito a viver livremente em seus próprios territórios; a relação próxima que os indí-

5 Artigo 21. Direito à propriedade privada

1. Toda pessoa tem direito ao uso e gozo dos seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social.

2. Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei.

3. Tanto a usura como qualquer outra forma de exploração do homem pelo homem devem ser reprimidas pela lei. (CONVENÇÃO, 2022).

genas mantêm com a terra deve de ser reconhecida e compreendida como a base fundamental de suas culturas, sua vida espiritual, sua integridade e sua sobrevivência econômica. Para as comunidades indígenas, a relação com a terra não é meramente uma questão de posse e produção, mas sim um elemento material e espiritual do qual devem gozar plenamente, inclusive para preservar seu legado cultural e transmiti-lo às futuras gerações (OEA, 2001, p. 78).

Assim, observa-se a distinção de conceitos, tendo por base o conceito material trazido na CADH e o que realmente significa a propriedade à população a qual pertence. Faz-se pensar na tratativa de coletividade, contudo, por mais que o conceito se diferencie, o direito à propriedade deve ser respeitado e assegurado.

A Constituição da República Federativa do Brasil a qual foi promulgada em 1988 (CRFB/88) assegura o direito à propriedade ⁶como um dos direitos e garantias fundamentais previsto no artigo quinto, entretanto não traz um conceito do que seria essa propriedade, mas assegura que esse é um direito inviolável e que a propriedade atenderá sua função social.

Celso Bastos, trouxe em suas anotações o seguinte texto:

O conceito constitucional de propriedade é mais lato do que aquele de que se serve o direito privado. É que do ponto de vista da Lei Maior tornou-se necessário estender a mesma proteção, que, no início, só se conferia à relação do homem com as coisas, à titularidade da exploração de inventos e criações artísticas de obras literárias e até mesmo a direitos

6 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social (CRFB/88).

em geral que hoje não o são à medida que haja uma devida indenização de sua expressão econômica (Bastos, 1989, p. 118-119).

Corroborando assim os textos previstos no artigo 21 da CADH, no que versa sobre o interesse social e utilidade pública. A função social elencada na CRFB/88 quanto na CADH é um conceito que pode ser compreendido em prol do interesse social, não atuando somente no interesse do proprietário. Ou seja, não é benéfico para a sociedade tem uma propriedade sem utilidade.

[...] o 'proprietário', que deve usar a sua propriedade de acordo com sua função social, quer dizer, que deve usar a sua propriedade no interesse social, já não tem um direito, tem um dever. Ele é alguém que cumpre uma função (é um 'funcionário'), e, não já, o 'proprietário', o 'dono' ('Eu sou o dono!'), com toda a conotação que essas palavras têm (Azevedo, 1975, p. 20).

Nas sentenças proferidas pela CORTE IDH, faz-se presente o entendimento da propriedade aos povos originários e comunidades tradicionais, indo além do termo material trazido em legislações e entendimentos liberais, para as comunidades e povos há uma relação de essência com a terra, assim causam o vínculo de autoidentificação e de pertencimento ao local. Há o conceito comunitário coletivo, defronte o conceito de propriedade como um local não pertencente e material, para fins meramente capitalistas.

Um tema fundamental na definição dos povos indígenas é a relação destes com a terra. Todos os estudos antropológicos, etnográficos, toda a documentação que as próprias populações indígenas apresentaram nos últimos anos demonstram que a relação entre os povos indígenas e a terra é um vínculo essencial que dá e mantém a identidade cultural destes povos. Há de se entender a terra não como

um simples instrumento de produção agrícola, mas como uma parte do espaço geográfico e social, simbólico e religioso, com o qual se vincula a história e atual dinâmica destes povos. A maioria dos povos indígenas na América Latina são povos cuja essência se deriva de sua relação com a terra, sejam agricultores e caçadores, sejam coletores e pescadores etc. O vínculo com a terra é essencial para sua auto-identificação. A saúde física, a saúde mental e a saúde social do povo indígena estão vinculadas com o conceito de terra. Tradicionalmente, as comunidades e os povos indígenas dos distintos países na América Latina têm tido um conceito comunitário da terra e de seus recursos (OEA, 2001, p. 25).

2. Análise das Violações do Direito à Propriedade Sob a Perspectiva do *Compliance* e das Políticas Públicas

Diante desse prisma, há a necessidade de analisar as sentenças da Corte Interamericana sob a ótica do instituto do *compliance*.

Na atualidade, o termo *compliance*, de uso relativamente comum nas áreas da administração, da economia e da gestão empresarial, tem sido gradativamente incorporado no âmbito da ciência política, das relações internacionais e do direito internacional. Originário do verbo em inglês *to comply*, expressa o agir de acordo com determinada normativa, daí normalmente ser definido como o estado de conformidade ou identidade entre o comportamento de um ator e uma regra específica. (Raustiala; Slaughter, 2002; Fisher, 1981).

Von Bongandy (2012), traz o entendimento que tanto as normas de caráter internacional, como as sentenças emitidas pela Corte IDH, nem sempre conseguem gerar efeitos sobre o ordenamento jurídico-institucional dos Estados-

-membros do SIDH. Para o autor, são poucos os impactos de tais sentenças no âmbito nacional, pois embora tenham força vinculante, essa força torna-se dependente da boa vontade dos Estados. Nesse sentido, quando voltamos nosso olhar para as sentenças da Corte, percebemos baixos níveis de *compliance* no que diz respeito ao cumprimento das medidas de reparação implementadas pelo tribunal (Cançado Trindade e Ventura Robles, 2000).

Através das análises das sentenças observou-se que as medidas que são frequentemente mais cumpridas têm caráter pecuniário, e, aquelas que necessitam de maior nível de articulação interna entre as instituições e Poderes nacionais, acabam apresentando menor nível de *compliance*. Diante disso, Hafner-Burton (2012) diz que “observância não é uma questão de tudo ou nada e que os efeitos do regime dos direitos humanos, quando e onde existem, são condicionais a outras instituições e indivíduos”. Isso indica que a força vinculante das sentenças é medida por meio da análise dos benefícios e dos custos que as medidas de reparação podem resultar e seus impactos na agenda pública dos Estados.

Quando surge o diálogo acerca de políticas públicas, surgem diversos conceitos. Contudo, nos resguardamos no entendimento que:

[...] o programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (Bucci, 2006, p. 39).

Essa primeira proposta conceitual trazida por Bucci evoluiu no tempo, pois, a autora acrescenta novas ideias a essa noção, como a de “arranjos internacionais” para a real eficácia das políticas públicas. Há expressões jurídicas institucionais na forma do poder particular e o próprio funcionamento do governo através de seus arranjos.

Há uma importância em compreender como as políticas públicas abordadas nas sentenças (medidas de reparações) impactam na agenda pública estatal e como os estados se posicionam perante as condenações, planejamento, implemento e manutenção e se essas molduras são cumpridas parciais ou integralmente.

Após entendermos a relação conceitual entre *compliance*, políticas públicas e força vinculante das sentenças do tribunal interamericano, passaremos a analisar, na sequência, alguns dados coletados durante nossa pesquisa, que nos permitem entender o panorama das situações fáticas dos processos que envolvem a violação do direito à propriedade.

Tabela 1 – Países que mais violaram o direito à propriedade

Nº	País	Nº de casos
1º	Suriname	3 casos
1º	Paraguai	3 casos
2º	Colômbia	1 caso
2º	Argentina	1 caso
2º	Honduras	1 caso
2º	Panamá	1 caso
2º	Brasil	1 caso
2º	Equador	1 caso
2º	Nicarágua	1 caso
2º	Peru	1 caso

Na tabela 1 podemos perceber quais são os países que mais frequentemente estiveram envolvidos em processos sobre violação ao direito à propriedade. Observamos que Suriname e Paraguai assumem a liderança com três casos com esse tipo de violação. Também podemos inferir a maioria dos casos ocorreram na América Latina (cerca de 79% dos processos que versaram sobre direito à propriedade), restando cerca de 21% de casos com países da América Central.

É importante esclarecermos que a Corte Interamericana sentencia os Estados a cumprirem medidas de reparação pela violação de direitos humanos aos seus nacionais. Tais medidas podem visar a restituição, a reabilitação e/ou a indenização das vítimas e, ainda a não repetição das violações cometidas. Em nossa análise, selecionamos apenas os processos que tratam de situações fáticas envolvendo o direito à propriedade, cujas sentenças implicaram medidas de reparação com possíveis impactos sobre as políticas públicas nacionais.

Tabela 2 - Quantidade de medidas de reparação que incidem sobre políticas públicas de garantia à propriedade e medidas cumpridas

Casos	Quantidade de medidas impostas pela Corte IDH	Quantidade de medidas cumpridas
Comunidad Moiwana Vs. Suriname	2	0
Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay	4	2
Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay	3	1
Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay	7	3

continua ▲

Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia	2	0
Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá	2	1
Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros vs. Honduras	4	2
Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam	7	0
Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam	5	0
Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina	5	0
Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil	2	0
Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador	3	0
Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua	2	2
Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara Vs. Perú	1	0

Observando a tabela 2, vemos que nos quatorze processos analisados, foram emitidas 49 (quarenta e nove) medidas de reparação com possíveis incidências sobre políticas públicas nacionais. Desse montante, apenas 11 (onze) medidas foram integralmente cumpridas, o que corresponde aproximadamente a 22% das medidas impostas.

Embora essa porcentagem não seja tão expressiva, é importante lembrarmos que nossa análise buscou observar apenas as medidas de reparação que podem vir a produzir efeitos sobre a agenda pública nacional. Nesse sentido, entendemos que o nível de *compliance* das sentenças é relativamente alto, já que essas decisões poderão vir a produzir efeitos diretos sobre o ordenamento jurídico, as

instituições e as próprias estruturais dos Estados. São medidas que implicam na mudança de comportamento dos agentes públicos e necessitam de alto nível de articulação interna para o seu cumprimento.

No tocante às resoluções de supervisão de cumprimento de sentença (que são documentos emitidos anualmente pela Corte IDH para registrar o nível de cumprimento das medidas de reparação impostas aos Estados), temos os seguintes dados:

Tabela 3 - Quantidade de resoluções de supervisão de cumprimento de sentenças emitidas pela Corte IDH

Casos	Quantidade
Comunidad Moiwana Vs. Suriname	4
Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay	7
Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay	8
Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay	4
Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia	1
Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá	2
Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros vs. Honduras	4
Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam	0
Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam	4
Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina	0
Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil	1
Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador	2
Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua	3
Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara Vs. Perú	2

Esses dados nos mostram que, nos processos que envolvem a violação do direito à propriedade, foi possível constatar um total de 42 (quarenta e duas) resoluções de supervisão de cumprimento de sentença, o que corresponde em média 3 (três) resoluções por caso. Essa informação é relevante, pois, nos mostra o quanto esse tipo de violação pode impactar na maior relutância de cumprimento por parte dos Estados. Em outras palavras, em casos que envolvem questões de posse, titulação e conflitos de terras, os Estados levam maior tempo para reparar as vítimas. Muitas vezes, esse panorama se deve ao fato de que as próprias estruturas nacionais (de poder, econômicas, culturais e sociais), podem ser obstáculos à mudança comportamental no que se refere à democratização do acesso, posse e manutenção do território por populações vulneráveis.

Observamos também, que processos envolvendo certos Estados resultam em um maior número de resoluções de supervisão de cumprimento de sentença, como é o caso do Paraguai e do Suriname, por exemplo. Isso pode se dar por alguns fatores, o primeiro é que algumas medidas de reparação pela sua natureza não podem ser cumpridas imediatamente, demandando do Estado a instituição de políticas públicas de longo prazo.

Além disso, também é importante analisarmos qual o panorama da participação direta de agentes públicos nesses tipos de violações:

Tabela 4 - Incidência de casos em que foi constatada a participação direta de agentes do estado

Casos	Agentes diretos	Agentes indiretos	Envolvimento de agentes estatais
Comunidad Moiwana vs. Suriname	Forças armadas		X
Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay	Poder executivo (órgão competente para demarcar terras)		X
Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay	Poder executivo (órgão competente para demarcar terras)		X
Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay	Poder executivo (órgão competente para demarcar terras)		X
Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia	Forças armadas		X
Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá	Empresa hidrelétrica	Poder executivo (órgão competente para demarcar terras)	X
Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros vs. Honduras	Poder executivo (órgão competente para demarcar terras)		X
Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam	Empresas mineradoras	Poder legislativo	X
Caso del Pueblo Sarakama Vs. Surinam	Poder judiciário e poder legislativo		X

continua ►

Casos	Agentes diretos	Agentes indiretos	Envolvimento de agentes estatais
Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina	Poder executivo (órgão competente para demarcar terras)		X
Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil	Poder executivo (órgão competente para demarcar terras)		X
Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador	Empresa petrolífera	Poder executivo (órgão competente para conceder exploração de petróleo)	X
Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua	Poder executivo (órgão competente para demarcar terras)		X
Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara Vs. Perú	Forças armadas		X

Como vemos, foi possível identificar, que na totalidade dos processos que tratam sobre conflitos de terra, houve a participação direta de agentes públicos. Sistematizamos os dados em: participação direta de agentes públicos e participação indireta de agentes públicos, sendo o primeiro caso, aquele em que o agente público comete, ele próprio, a violação; e o segundo, aquele em que o agente público viola os direitos fundamentais, não por ação, mas por omissão.

Os dados da tabela 4 nos informam que em 7 (sete) casos houve o envolvimento direto de agentes públicos, mais especificamente, agentes do poder executivo, responsável

pela demarcação de terras de cada país. Nestes casos, constatou-se pendências nos processos internos de demarcação de terras de comunidades e povos tradicionais, o que desrespeita o direito humano à propriedade destes indivíduos.

Em outros 3 (três) processos foram identificadas violações ao direito à propriedade por parte de membros das forças armadas dos respectivos Estados. Nesses casos, os Estados não reconheceram o direito às terras tradicionais dos povos e comunidades que o reivindicavam, recorrendo aos membros das forças armadas para a expulsão das pessoas de suas terras tradicionais, circunstância que gerou inúmeros desaparecimentos e assassinatos.

No Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam observamos que os agentes públicos envolvidos integravam o poder judiciário e o poder legislativo dos países e que se omitiram em face do dever de conceder e efetuar os direitos à propriedade, a garantia e proteção judicial.

Em 3 (três) casos houve a violação direta por agentes privados que obtinham concessões fornecidas pelos órgãos estatais competentes de forma ilegal, promovendo assim, a exploração de recursos naturais nestas terras sem a participação ou se quer o consentimento dos proprietários. Nestes casos o Estado figura como agente indireto pois embora não tenha privado os proprietários diretamente de suas terras não garantiu a estes o pleno gozo delas.

Ao final, identificamos que em todos os 14 (quatorze) processos houve o envolvimento de agentes estatais direta ou indiretamente, sendo que em 9 (nove) casos vimos a participação de agentes do poder executivo, em 3 (três) casos, das forças armadas e em 2 (dois) casos, dos poderes legislativo e judiciário dos respectivos Estados envolvidos.

Tabela 5 – Número de assassinatos e execuções extrajudiciais

Casos	Incidência
Comunidad Moiwana vs. Suriname	X
Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay	
Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay	
Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay	
Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia	X
Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá	
Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros vs. Honduras	
Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam	
Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam	
Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina	
Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil	
Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador	
Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua	
Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara vs. Perú	

No que se refere ao número de mortes decorrentes dos conflitos de terra, constatamos dois processos com casos de casos de assassinatos de integrantes dos povos originários. Isso corresponde a 14% do total de casos com incidência de violação ao direito à propriedade. O fato que nos chama atenção é que nesses casos os responsáveis pelas mortes foram as forças armadas, instituição que em tese deveria proteger a vida e a integridade física dos nacionais.

Considerações Finais

Em síntese, vale lembrar que além da violação do direito à propriedade, a inobservância das garantias judiciais no plano interno dos Estados também foi constatada na tota-

lidade dos processos analisados. Outro fator importante relaciona-se com o fato de que as forças armadas atuaram, em 14% dos casos, como braço do poder executivo para o desrespeito não apenas do direito à propriedade, mas à vida, à moradia, à alimentação, à cultura, entre outros direitos. Isso porque esses agentes públicos negaram aos povos e comunidades tradicionais vítimas nesses processos, o direito à suas terras, o direito ao cultivo do próprio alimento, que por conseguinte, implicam na violação do direito à vida digna e continuidade de suas culturas.

Paraguai e Suriname figuram os países que mais foram sentenciados por violações ao direito à propriedade, isso demonstra que estes países são os que mais vem violando tal direito e necessitam de uma maior atenção da Corte IDH na aplicação das medidas de reparação de não repetição, além de maior rigor na supervisão de cumprimento de sentença.

Em relação às medidas de reparação aplicadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, observamos que 49 (quarenta e nove) medidas de reparação foram aplicadas nos 14 (quatorze) casos de violação ao direito à propriedade, o correspondente em média a 3 (três) medidas de reparação por caso, sendo que, 11 (onze) medidas de reparação foram cumpridas, o que corresponde a aproximadamente 22% das medidas emitidas. Apesar considerarmos ser uma alta porcentagem de cumprimento, tendo em vista que tais violações pela sua natureza demandam medidas de reparações que instituem políticas públicas mais longas, há ainda, a necessidade de aplicar sanções internacionais mais rigorosas aos países que se omitem a cumprir tais medidas, o que consequentemente, irá aumentar a porcentagem do cumprimento de medidas de reparação pelos Estados. Tais sanções internacionais po-

dem ser aplicadas no âmbito da OEA, sendo que as mais difundidas são as econômicas.

As resoluções de cumprimento de sentenças emitidas anualmente pela Corte IDH nestes 14 (quatorze) casos foram 42 (quarente e duas) no total, isso corresponde em média a 3 (três) resoluções por caso, o equivalente a 3 (três) anos de supervisão, tendo em vista que as resoluções de cumprimento de sentenças são emitidas anualmente. Embora seja possível analisar na tabela 4 que alguns casos tem mais resoluções de supervisão de cumprimento de sentença que outros, isso nem sempre irá significar que há um descumprimento total por parte do Estado, pois existem medidas de reparação, como já citamos, que exigem um processo de execução mais longo.

O envolvimento de agentes estatais diretamente na violação aos direitos à propriedade é um fator que nos chama atenção pelo fato do próprio Estado vir sendo o maior infrator das normas criadas por ele próprio, tal circunstância não condiz com um Estado Democrático de Direito, tendo em vista que nesta forma de Estado o exercício do poder é limitado pela lei, em especial as normas que versam sobre Direitos Humanos. Em nossa ótica, os casos em que os Estados através de seus agentes públicos desrespeitam diretamente a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos que este se submeteram a cumprir, merecem uma atuação mais rigorosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos por se tratar de uma grave situação de abuso de poder.

Em dois casos o poder legislativo dos Estados esteve envolvido nas violações, fato que nos chama a atenção, pois o legislativo é o principal representante de um povo em uma democracia. Nestes casos tal poder não atuou re-

presentando o seu povo, uma vez que a negativa no reconhecimento do direito originário às terras de povo vai em desencontro com uma atuação democrática.

Observamos que em 2 (dois) casos houveram assassinatos e execuções extrajudiciais, dos quais os responsáveis em todos eles foram as forças armadas dos Estados. Essas ações são completamente dissonantes com objetivo das forças armadas que é proteger uma nação e não ser a principal ameaça, neste sentido, partilhamos a crítica de José Murilo de Carvalho:

O soldado da polícia é treinado dentro do espírito militares com métodos militares. Ele é preparado para combater e destruir inimigos e não para proteger cidadãos. Ele é aquartelado, responde a seus superiores hierárquicos, não convive com os cidadãos que devem proteger, não os conhece, não se vê como garantidor de seus direitos. (Carvalho, 2010, p. 213).

A partir desta linha, concordamos com as medidas de reparação emitidas pela Corte IDH que condenam os Estados a oferecerem obrigatoriamente cursos em direitos humanos para membros das forças armadas, estas medidas reparatórias contribuem para a construção de uma visão garantidora por parte dos militares em face da sociedade, buscando assim, não repetir violações ao direito à vida e edificar o sentimento de proteção e segurança dos grupos vulneráveis frente as forças armadas.

Conclui-se através dos dados apresentados que em todos os casos de violações ao direito à propriedade na América latina até a presente data em face da Corte Interamericana de direitos Humanos foram contra comunidades indígenas e povos afrodescendentes pela negação do direito originário às suas terras tradicionalmente ocupa-

das. Esses fatos reafirmam um problema que perdura nos países colonizados, como os situados na América latina, merecendo prioridade na pauta dos governos.

Referências

AZEVEDO, Antônio Junqueira de. O Direito Civil tende a desaparecer? Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 427, 1975.

BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1989.

BOLFARINI, Isabella Christina da Mota. Força vinculante das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos. São Paulo: Editora Juruá, 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; VENTURA ROBLES, Manuel E. El reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2000) y su proyección hacia el futuro: la emancipación del ser humano como sujeto del Derecho Internacional. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; VENTURA ROBLES, Manuel E. (Coords.). El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2. ed. San José de Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2004, pp. 11 - 108.

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. In: CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. [S. l.], 16 nov. 2022. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 16 nov. 2022.

CARVALHO, José Murilo de. “A Cidadania Após a Redemocratização”, in CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2001.

HAFNER-BURTON, Emilie M. International Regimes for Human Rights. Annual Review of Political Science, 15(1), 2012, p. 265 - 288.

LEGALE, Siddharta; ARAÚJO, Luis Cláudio Martins de. Direitos Humanos na prática interamericana. O Brasil nos casos da Comissão e da Corte Interamericanas de Direitos Humanos. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2019

OEA. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Sentença. Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua. Presidente: Antônio A. Cançado Trindade, San José: Costa Rica, 31 de agosto de 2001. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/serieec_79_por.pdf. Acesso em: 17 nov. 2022.

RAUSTIALA, Kal; SLAUGHTER, Anne-Marie. International Law, International Relations and Compliance. In: Handbook of International Relations, pp. 538-558, 2002. Disponível em: http://www.academia.edu/1438706/International_law_international_relations_and_compliance. Acesso em: 20/05/2014; FISHER, Roger. Improving compliance with international law. Charlottesville: University Press of Virginia, 1981, p. 20.

BLOCKCHAIN E GOVERNANÇA DA TERRA, UM NOVO PARADIGMA NO REGISTRO DE TERRAS DA AMAZÔNIA

Márcio Nunes Gomes¹

José Heder Benatti²

Este texto tem como objetivo investigar a política de governança da terra na Região Amazônica, enfatizando o problema da grilagem de terras e, por conseguinte, propor um modelo tecnológico inovador concebido com a ideia de uma maior efetividade da Regularização Fundiária, por meio de um novo sistema de ordenamento territorial, utilizando como base a tecnologia de *blockchain*.

Sua concepção e possível utilização em busca de um modelo seguro de registro do imóvel rural na Amazônia, de forma a combater práticas que levem a crimes ambientais, desmatamento irregular e dados fundiários inconsistentes, garantindo a segurança necessária das informações que um cadastro de terras confiável requer.

A metodologia de pesquisa adotada é bibliográfica, documental e com estudo de caso, com uma abordagem

1 Técnico Administrativo no Ministério Público Federal (MPF). Coordenador da Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação do MPF/PA. Especialista em Redes de Computadores (Estácio). Especialista em Direito Administrativo (Estácio), Especialista em Direito Constitucional (Cândido Mendes). Mestrando em Direito e Desenvolvimento na Amazônia da Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: marciogomes@mpf.mp.br. ORCID: 0000-0001-9816-967X.

2 Advogado. Doutor em Ciência e Desenvolvimento Socioambiental. Professor Titular em Direito Socioambiental da Graduação e da Pós Graduação em Direito na Universidade Federal do Pará (UFPA), Brasil. Membro da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA/UFPA). Bolsista Produtividade CNPq. E-mail: jbenatti@ufpa.br. ORCID Number: 0000-0003-1159-912X

preponderante no raciocínio dedutivo, e no método procedimental monográfico, aliada a uma linha de pesquisa explicativa e qualitativa para, ao final, propor uma solução tecnológica procedimental. Para isso, discorre-se, primeiramente, o método de pesquisa, por conseguinte, a problemática da falta de eficiência no modelo atual de registro de terras e a consequente grilagem em virtude dessa (des) governança, manifestada em forma de sobreposições de registros territoriais, para, em seguida, tratar das teorias envolvendo a tecnologia de *blockchain*, sua concepção, seu funcionamento, sua relação com as criptomoedas e como essa tecnologia pode auxiliar na implementação de um novo paradigma de controle agrário na Amazônia.

O texto utilizará como referencial teórico os ensinamentos de Girolamo Treccani e José Benatti e de sites como Imazon para subsidiar o estudo acerca da questão fundiária na Amazônia, bem como Dayana Uhdre e Christian Aranha para explicar como é possível a implementação desse novo método para controle, fiscalização, transparência segurança e rastreabilidade das conflitantes sobre a posse de um imóvel, informações agrárias, discutindo sua aplicação no combate à existência de vários documentos por meio de um registro claro do histórico de informações, mostrando quem as alterou e quando isto aconteceu.

Como resultados, a pesquisa bibliográfica aponta exemplos de uso dessa tecnologia, como padrão pelas criptomoedas, pela ONU, em busca de um modelo mais efetivo de registro de terras no Afeganistão e, por Gana, que criou o Bitland, capaz de registrar os terrenos com a descrição de cada parcela de terra, assim como as coordenadas das divisas e fotos de satélite da área. Concluiu-se, ao final,

que tal tecnologia, apesar de ainda estar em seus primórdios, apresenta inúmeras possibilidades de aplicações em áreas diversas das criptomoedas virtuais, que podem garantir maior segurança e menor custo a partir de iniciativas que possibilitam uma revolução da distribuição de dados atuais na qual a tecnologia *blockchain* encontra-se como protagonista e em constante evolução.

1. Ocupação das Terras no Brasil, na Amazônia e a Necessidade de Registro

Conhecer a formação histórica da propriedade territorial no Brasil nos ajuda a compreender a problemática da distribuição de terras atualmente. O Girolamo Treccani nos ensina que a partir da chegada dos portugueses na região deixaram de existir as terras sem dono, pois foram incorporadas ao patrimônio da coroa portuguesa. (Treccani 2009, 02). Assim, todas as terras antes ocupadas pelos povos indígenas (direito de ocupação) passaram a pertencer à coroa portuguesa (direito de conquista).

Nesse contexto, a Lei de Sesmarias, promulgada no dia 26 de junho de 1375, determinava a todos os que detinham terras, a qualquer título, o dever de “lavar e semear” as mesmas ou possibilitar seu uso por terceiros que fossem capazes de torná-las produtivas em troca do pagamento da sexta parte do que iria ser produzido. O não cumprimento deste comando implicava na transferência da terra ociosa para a coroa. Opitz e Opitz (2011, 49) afirmam que a finalidade da Lei de Sesmarias era aumentar a produção, pois, se todas as terras que haviam no Reino fossem cultivadas, “haveria pão de sobejo para toda a gente, e não seria necessário trazê-lo de fora”.

Ruy Cirne Lima (1954, 11) diz que: “a história territorial do Brasil começa em Portugal”. Entretanto, ressaltamos aqui também a posição de que, para estudar a história jurídico-social do direito de propriedade, o primeiro passo é superarmos o dogma da completude estatal, a qual afirma que a produção jurídica é um monopólio do Estado, neste caso, da Coroa Portuguesa (Benatti 2003, 37).

Em suma, Benatti (2003) explica que a história fundiária brasileira é comumente subdivida em quatro períodos: regime sesmarial (1500-1821), regime de posse (1821-1850), regime da Lei de Terras (1850-1889) e período republicano (1889 até os dias atuais).

Em que pesem esses argumentos, a análise da questão agrária na Amazônia contempla uma ampla gama de assuntos, todos interdependentes. A Amazônia, dada a sua dimensão territorial e sua formação sócio-histórica e ambiental, é bastante plural e diversa. Esta diversidade e pluralidade também repercutem na complexidade da questão agrária em todos os momentos históricos que se tentou registrar as propriedades rurais.

No regime de Lei de Terras, que obrigava a registrar as propriedades perante os vigários das paróquias, houve aqui a primeira tentativa de se fazer um cadastro das terras requeridas e promover o ordenamento territorial, mas que infelizmente não deu certo.

Outra determinação constante no Estatuto da Terra, embora sem sucesso, foi a criação do cadastro de imóveis rurais. O sistema de cadastro de imóveis foi concebido pelo legislador para atender a diversas finalidades então consideradas essenciais à implantação de uma nova política agrária, dentre as quais se destaca a de possibilitar o

levantamento e registro de todos os imóveis rurais existentes no território nacional, de modo a caracterizá-los e individualizá-los para fins de lançamento e cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR) (Rocha 2015, 360).

Por ser meramente declaratório e basear-se somente nas informações prestadas pelos ocupantes dos imóveis, o Cadastro Rural não obteve o êxito, desejado ainda que sua importância seja imensa, na medida em que a Lei prevê a sua utilização para embasar a execução dos Planos Nacional e Regionais de Reforma Agrária e de Colonização (Treccani 2001, 121).

Falando sobre a pressão por terras na Amazônia, esta começa a ganhar destaque com os grandes períodos de impacto experimentados por essa região. Fischer (2014) destaca cinco desses momentos em que a Amazônia sofreu grandes impactos: o período colonial, a abertura de grandes rodovias, a ocupação dirigida pelos governos militares com viés desenvolvimentista, a redemocratização do país e o pós-redemocratização até os anos 2000, sendo responsáveis por modificações espaciais, econômicas, jurídicas sociais.

Todos esses movimentos exerceram uma pressão muito forte sobre as terras amazônicas que passaram a ser vistas como um grande comércio, mais tarde chamado de *land grabbing*, ou escalada global da apropriação de terra, movimento fomentado em grande parte, pela maior demanda global por commodities agropecuárias e seu acentuado aumento de preços (Flexor e Leite 2017).

No século XX, por exemplo, com o fortalecimento das lutas camponesas no Brasil a partir da década de 1950, a reforma agrária passou a ser reivindicada por várias forças sociais. Neste período, não só o Brasil, mas em toda a

América Latina o sistema latifundiário estava em profunda crise. (Treccani, 2001, 115).

Para sanar essa crise, acredita-se que a maneira mais viável perpassa pela criação de um cadastro de terras confiável, integralmente georreferenciado e certificado. Aliás o georreferenciamento foi um passo importantíssimo dado pelo Brasil visando a melhoria na governança de terras, principalmente por conta da aprovação da lei 10.267/2001 que passou a exigir o georreferenciamento das propriedades rurais e sua certificação junto ao INCRA. Essa exigência tornou possível ao país atualmente obter informações gráficas de cerca de 65% do meio rural, qualificando seu cadastro de terras e reunindo condições mais adequadas para a gestão do território brasileiro. (Reydon, *et al*, 2017).

Reydon (2018) também explica que o principal problema diz respeito à ausência de mecanismos que regulem efetivamente a propriedade da terra, ou seja, o uso, ocupação e propriedade do solo rural e urbano. Essa debilidade na regulação efetiva, e não de regras, decorre e é determinada pelas possibilidades de especulação – o ganho auferido da compra, manutenção, transformação e posterior revenda de terras em qualquer de suas formas.

Portanto, a tecnologia *blockchain*, que está em constante evolução, pode ser um importante instrumento para garantir maior segurança e menor custo a partir de iniciativas que possibilitam uma revolução da distribuição de dados atuais.

No capítulo a seguir abordaremos sobre essa debilidade no registro de terras e os modelos de registro que foram implementados como tentativas de enfrentar a questão na busca de uma solução que ainda não se concretizou. Im-

portante frisar no decorrer desta pesquisa que utilizamos como sinônimos os termos “cadastramento” e “registro” bem como suas formas verbais “cadastrar” e “registrar”.

2. A Grilagem de Terras e os Registros

O combate à grilagem eficiente envolve a criação de um modelo de registro capaz de ordenar o sistema fundiário nacional munindo o poder público e a sociedade de um instrumento fundamental para conhecer a realidade agrária dos diferentes estados e principalmente, daqueles estados que formam a região amazônica.

Os dados demonstram que persiste um quadro de apropriação indevida de terras públicas por particulares. Usando um método que coleta e analisa dados cadastrais disponíveis nos Registros imobiliários bloqueados pelo Provimento CJCI/TJ-PA (Corregedoria de Justiça Comarca Interior nº 13/2006), nos Registros Cancelados (Decisão do Ministro Gilson Dipp de 16/08/ 2010) e nos Registros Requalificados (Decisão da Ministra Eliana Calmon de 22/09/ 2010) foi possível constatar uma situação fundiária onde, a extensão territorial de municípios é bem menor que a soma das extensões territoriais contidas nos papéis ou “documentos” relativos àquela municipalidade. É árduo encontrar nas Certidões de Inteiro Teor expedidas pelos Cartórios de Registros de Imóveis a comprovação do regular processo administrativo de demarcação do patrimônio público para o particular (Treccani, 2018).

Em São Felix do Xingu, por exemplo, o somatório de todos os imóveis cadastrados em cartório, chega à quantia de 28,5 milhões de hectares registrados, porém o referido município possui apenas 8,4 milhões de hectares em extensão territorial (Villas-Bôas, 2012).

Muitas soluções foram propostas até o momento, mas graves falhas nos modelos de registro persistem, sendo a situação agravada pela ausência de um registro oficial único e integrado onde estejam acessíveis informações documentais e geoespaciais (Treccani, 2018).

Dentre os inúmeros cadastros existentes podemos destacar, primeiramente, aqueles Baseados no art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 que instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Rural, quais sejam, o Cadastro de Imóveis Rurais; o Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais; o Cadastro de Arrendatários e Parceiros Rurais; e o Cadastro de Terras Públicas (Treccani, 2018).

A ideia é que eles sirvam de base para a elaboração e programação da Política Agrícola; da formulação e execução dos Planos Nacional e Regionais de Reforma Agrária e de Colonização e da aplicação dos critérios de lançamentos fiscais pela Receita Federal.

Seus objetivos incluem conhecer a efetiva distribuição e a concentração da terra e do regime de domínio e posse vigentes nas várias regiões do País, por meio de informações dos proprietários ou detentores a qualquer título de imóveis rurais; verificar a situação das terras tituladas em favor das pessoas físicas ou jurídicas de nacionalidade estrangeira; classificar os proprietários, em função do conjunto de seus imóveis rurais e identificar critérios para os lançamentos fiscais. (Treccani, 2018).

Também seriam inclusas informações relativas aos arrendatários e parceiros rurais, permitindo o controle dos contratos agrários de uso temporário da terra. E até o levantamento sistemático de terras públicas federais, estaduais e municipais, para fins de Reforma Agrária e

conhecer da situação dos posseiros e ocupantes de terras públicas (Treccani, 2018). Porém, decorridos mais de 45 anos constata-se que pouco se avançou nesse controle e ocupação irregular, a grilagem e a apropriação indevida do patrimônio fundiário nacional parecem ser predominantes no cenário nacional. (Treccani, 2018).

Além desses cadastros, surgiram outros a seguir, com viés inicial de aumentar o controle, mas que acabaram pecando pelo excesso de formalismo e até contradições entre diferentes órgãos, senão vejamos:

Do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento temos o Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais (CCIR – INCRA), baseado nos dados declarados ao INCRA pelos proprietários ou possuidores (posseiro) de imóveis rurais. O Sistema de Gestão Fundiária (permite a certificação de dados referentes aos limites de imóveis rurais). O Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA – INCRA) (Cadastro dos Beneficiários do Programa Nacional da Reforma Agrária). O Cadastro Nacional da Agricultura Familiar – CAF (cadastro da Unidade Familiar de Produção Agrária – UFPA, isto é, conjunto de indivíduos da mesma família que explore área para subsistência e que resida no local ou próximo a ele). (Treccani, 2018).

Do Ministério do Meio Ambiente que inclui o Cadastro Ambiental Rural (CAR) (com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento). O Cadastro Nacional de Florestas Públicas, O Cadastro Nacional de Unidades de Conservação CNUC x CNUC ICMBio. O Cadastro de usuários de recursos hí-

dricos. O Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras de Recursos Ambientais. (Treccani, 2018).

Do Ministério da Fazenda que instituiu o Sistema de Cadastro Fiscal de Imóveis Rurais - cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR) e gestão patrimonial. E a Declaração sobre Operações Imobiliárias (DOI).

Do Ministério da Justiça, com o Banco de Terras dos Povos Indígenas. Do Ministério da Cultura com o Certificado das Comunidades Remanescentes de Quilombo: “Terras de Preto”, “Comunidades Negras” e “Mocambos”. Do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão com o Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de uso especial (SPIUNET). E do Ministério das Cidades com o Cadastro Territorial Multifinalitário.

Esses modelos apresentaram como complicadores exigências temporais de implementação não cumpridas (CAR em 2013 e 2019), base de dados não integrada (apenas INCRA e Receita começaram o processo de integração à época do estudo) e pouca transparência nas informações. (Treccani, 2018).

Os problemas detectados incluem Cadastros declaratórios, o que acaba comprometendo o grau de confiabilidade da informação, gerando informações divergentes ou até contraditórias, sobreposição de terras comprovada pelo TCU ao atestar que o somatório de dados oficiais de áreas públicas e privadas supera o total das áreas daqueles estados amazônicos. (Treccani, 2018).

Corroborar-se essa tese ao analisar várias informações relativas ao CAR, cadastro do INCRA e Registros Imobiliários bloqueados que apontam os municípios de Nova Ipi-

xuna, São Domingos do Capim, Moju, Tucumã, Eldorado dos Carajás, Cachoeira do Piriá e Vitória do Xingu como os principais exemplos dessa situação. (Treccani, 2018).

3. A Tecnologia Blockchain, Conceitos, Criptomoedas e o Mercado.

Quem usa redes sociais regularmente ou acessa a internet para ler notícias, é bem provável que já tenha se deparado com um ou mais dos seguintes termos: “*bitcoin*”, “moedas digitais”, “criptomoedas”, “o/a *blockchain*”, “*token*”. São novos tempos e muitos conceitos modernos que acabam sendo incorporados mesmo que não saibamos como essas coisas funcionem. Talvez um dos grandes motivadores do surgimento dessas novas tecnologias esteja relacionado com a crise de confiança pelo qual o mundo tem vivido nos mais variados planos e patamares.

Nota-se, coincidentemente, que em uma dessas crises, mas especificamente a crise de confiança no sistema financeiro mundial oriunda do estouro da bolha imobiliária americana de 2008, surge o *bitcoin*, junto com o que convençamos chamar de tecnologia *blockchain*. E mais ainda: a estrutura tecnológica por trás do que chamamos *blockchain* tem em si o potencial de possibilitar o rompimento com a maneira pelo qual nos relacionamos social, econômica e até politicamente, justamente por atingir um de seus pilares fundamentais: a confiança. (Uhdre, 2021, 30).

O escopo desta pesquisa não é tratar sobre a moeda *bitcoin* ou as demais moedas digitais geradas a partir da ideia inicial, as *altcoins* (Oliveira, 2018, 185), mas é impossível não as mencionar dentro do universo do *blockchain*.

Por isso, tradicionalmente falando, no que tange às trocas e às transações financeiras, as moedas surgiram como instrumentos facilitadores de trocas que “valiam” em si mesmos (ouro, prata, bronze, sal), e/ou representavam valores (cédulas). Hoje, nosso dinheiro não tem valor em si (são pedaços de papel ou de metais de menor qualidade), sendo apenas representações de valores. E é aqui que o elemento confiança se faz presente: pois confiamos na veracidade da informação constante naquele título (cédula de dinheiro), porque acreditamos em seu emissor (Estados). (Uhdre, 2021, 31).

Nesse contexto, os bancos e demais instituições financeiras, para além de criarem eles próprios moedas, erigiram-se como os intermediários de confiança por excelência das transações econômicas. Assim é que atualmente, quando nos relacionamos economicamente com outrem, exceto no caso de transações em espécie (“dinheiro vivo”) em que já pressupomos confiança no Estado-emissor da cédula, necessitamos dos intermediários financeiros (operadoras de cartões, bancos, administradores de meios de pagamento, entre outros). (Uhdre, 2021, 31).

São esses intermediários quem escrituram, isto é, registram e detêm as informações pertinentes aos celebrantes. Confiamos na tutela por esses intermediários exercida quanto ao registro e controle desses dados — escrituração essa, inclusive, que impede o chamado gasto duplo, ou seja, que consigamos gastar um mesmo valor duas vezes. (Uhdre, 2021, 31).

Agora, e se pudéssemos replicar virtualmente as transações em espécie, sem que esses intermediários de confiança fossem necessários? Ou ainda, se pudéssemos mes-

mo criar, coletivamente, uma nova “moeda virtual”, que servisse ela mesma como meio de pagamento, reserva de valor e unidade de conta? Foi dessas ideias (ainda que não aceitas plenamente por vários governos) que se originou o *bitcoin* — sendo a primeira aplicação realizada com a programação algorítmica do *blockchain*, que à época, era entendido como parte do funcionamento do *bitcoin*. Dentro do sistema bitcoin o *blockchain* era resumido a uma rede que permite gravar informações em um banco de dados distribuídos de forma autorregulada (Aranha, 2020, 77).

Conforme Swan (2015, 145), o *bitcoin* pode ser compreendido como uma moeda digital independente de um banco ou governo e que utiliza técnicas de criptografia para realizar transferências e pagamentos em seu sistema. Junto com o advento da moeda criou-se uma tecnologia voltada para resolução do problema do “gasto duplo”, a tecnologia *blockchain* ou *Distributed Ledger Technology* (DLT). Esse recurso, por exemplo, inviabiliza que se faça uma transação fraudada no comércio de terras, pois o mesmo terreno não conseguirá ser vendido simultaneamente para dois compradores distintos, coisa perfeitamente realizada com os modelos de cadastro usados hoje.

Não se sabe ao certo a identidade real do autor ou grupo de autores que apresentou o *bitcoin* pela primeira vez por meio de um relatório datado de 2008 e assinado por Satoshi Nakamoto. Houve muitas especulações e teorias relativas à real identidade de Nakamoto, mas nenhuma delas foi confirmada até então (Laurece, 2019, 63).

O que se sabe é que a criação de Nakamoto é um sistema extraordinário de pagamento ponto a ponto (*peer-to-peer*) que permite aos usuários enviar *bitcoins*, (também chama-

dos de *token* de transferências de valor ou de capital ou simplesmente *token*) diretamente e sem um intermediário para responsabilizar as duas partes. A rede em si age como intermediária, verificando as transações e assegurando que ninguém tente burlar o sistema (Laurence, 2019, 63).

O objetivo de Nakamoto era fechar o imenso buraco na confiança digital, e o conceito de *blockchain* era sua resposta. Isso resolveu o “problema dos generais Bizantinos”, que é o problema humano máximo, sobretudo *online*: como confiar na informação que você recebe e nas pessoas que estão lhe dando essa informação quando interesses próprios, terceiros mal intencionados e similares podem enganá-lo? Muitos entusiastas do *bitcoin* sentem que a tecnologia *blockchain* é a peça que faltava e que permitirá às organizações operar totalmente *online*, porque reestrutura a confiança ao registrar informações relevantes em um espaço público que não pode ser removido e sempre pode ser citado, tornando a trapaça mais difícil. (Laurence, 2019, 64).

Além disso, *blockchains* utilizam a criptografia que é a arte de proteger a comunicação sob o olhar de terceiros. Fazer um pagamento através de um *token* que representa valores também é algo que humanos vêm fazendo há muito tempo, mas, quando unimos pagamento e criptografia, eles geram criptomoedas e se tornam uma coisa totalmente nova. A criptomoeda permite que você pegue o conceito de dinheiro e o movimente *online*, com a capacidade de comercializar valores de modo seguro através de um *token*. (Laurence, 2019, 64).

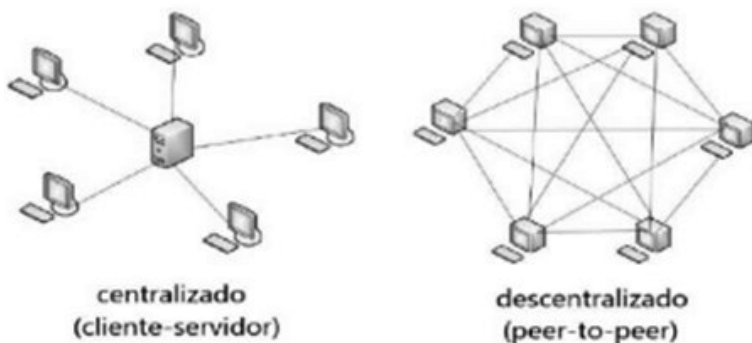
Em suma, *blockchain* surgiu com a criptomoeda *bitcoin* e tinha por objetivo ser um livro razão em que todas as tran-

sações financeiras de todos os usuários de *bitcoin* ficassem armazenadas de forma a não ocorrer o problema de gasto duplo. (Lucena e Henriques, 2016, 1).

Assim, *blockchain* nada mais é do que uma combinação de três tecnologias: a *internet*, a criptografia e o protocolo ponto-a-ponto (*peer-to-peer*) em um sofisticado sistema de governança formado por códigos e algoritmos, que usa a teoria dos jogos para alinhar os incentivos da rede em prol da colaboração, fazendo com que seja melhor colaborar com a rede do que tentar burlá-la.

A criptografia é utilizada para estruturar as informações em uma cadeia de blocos conectados em série chamados de *hash*. Cada bloco é iniciado com a cópia do *hash* do bloco anterior e mais o *hash* do bloco atual criando uma cadeia única. (Uhdre, 2021, 34).

Para ilustrar o conceito de protocolo *peer-to-peer*, *p2p* ou ponto-a-ponto temos que pensar em uma rede de computadores onde todos os computadores se conectam por nós ou ligações entre si, de forma descentralizada, diferente de uma rede central onde um único nó ou ligação conecta os vários computadores, a saber:



No modelo descentralizado *p2p* toda informação dos *blockchain* está disponível para todos os usuários simultaneamente. Quanto mais computadores ligados a essa rede *peer-to peer*, maior será a disponibilidade das informações do *blockchain* para todos.

Em tradução livre, *blockchain* significa corrente de blocos. Também pode ser entendido como “livro de registro” de transações. (Oliveira, 2018, 30). Essa tecnologia é uma inovação na forma de registrar e distribuir informações, pois permite que a rede entre em um consenso e registre simultaneamente as informações sobre as transações de valor em todos os pontos. Nesse sentido, o *blockchain* tem a capacidade de prover alto nível de confiabilidade e transparência por trás das transações, de modo que nenhuma delas pode ser mantida em segredo. (Aranha, 2020, 87).

Importante falar também sobre a mineração das criptomoedas, que funciona como um mecanismo de segurança do *blockchain*, pois trata-se do processo de autenticação de um bloco e a consecutiva inserção dele no *blockchain*. A mineração também gera a inserção de novas moedas na rede a partir dessa autenticação de blocos. Isso geralmente demanda um alto poder computacional, poder esse que aumenta a velocidade com que os números são processados e a probabilidade de encontrá-los (Aranha, 2020, 98).

Assim, retribui-se o trabalho do minerador que conseguiu encontrar um sequenciamento válido e inseriu essas informações no *blockchain*, seja pela criação de *token*, seja pela taxa de transação comercial entre os usuários. A seguir uma figura mais elucidativa dessa tecnologia:

Como funciona a transferência de bitcoins?



Como se pode perceber, o minerador de *bitcoins* pode ser, portanto, um usuário amador ou profissional, que se ocupa de acompanhar essas transações em tempo real e validá-las, evitando fraudes. A lógica é quanto maior a quantidade de pessoas disposta em minerar os dados daquela rede mais seguro será o livro de registros (Oliveira, 2018, 34).

Após essa breve noção de como a tecnologia funciona, passaremos a mostrar no próximo capítulo alguns ensaios de utilização do *blockchain* em outros projetos além do bitcoin e se essa solução pode ser adaptada para auxiliar no combate ao desmatamento.

Falando um pouco do mercado, este tem travado uma guerra na aceitação das criptomoedas. Enquanto os Bancos Centrais do México, Suécia e da Rússia olham com bastante desconfiança, El Salvador, por exemplo, foi o primeiro país a adotar o bitcoin como moeda legal. (Fernandes, 2021).

Embora as criptomoedas sejam vistas com certo ceticismo e ao mesmo tempo com muito euforismo pelo mercado, um ponto de convergência é que o *bitcoin* e a *blockchain* devem ser enxergados como inovações disruptivas, com enorme potencial, sendo o investimento em criptomoedas visto como risco alto. (Oliveira, 2018, 98).

No Brasil, o Banco Central tem tido uma posição firme de desconsiderar o *bitcoin* e os *altcoins* como moeda, e, portanto, ainda fora de sua alçada de regulamentação. Porém, há uma tendência que isso mude a curto prazo. Em outubro de 2022 o Brasil lançou a versão virtual da moeda brasileira, o Real Digital ou Central Bank Digital Currency (CBDC) ou Dinheiro Digital do Banco Central. A tecnologia a ser utilizada, apesar de ainda não oficialmente definida, será a mesma das criptomoedas, o *blockchain* (Exame, 2023).

Finalizando essa segunda parte, no próximo capítulo discutiremos a respeito da relação entre a problemática da pesquisa abordada inicialmente e a tecnologia *blockchain* vista até aqui. De início coletamos alguns ensaios de casos práticos e por fim as linhas o uso em que se pode ou não fazer uso dessa tecnologia no combate à grilagem de terras na Amazônia.

4. Blockchain na Amazônia. Experiências Coletadas e o que Pode Ser Feito para Combater a Grilagem de Terras

Diante de tudo que foi apresentado, percebeu-se que a tecnologia *blockchain* poderia ser utilizada em inúmeras outras frentes a fim de dar confiança e transparência às informações que se mostrasse necessário (e, por vezes, custoso). Exemplos podem ser vistos em projetos para utilização de *blockchain* em cadeias de suprimentos (ou *supply chain*), no âmbito de registros de documentos ou de propriedade de imóveis ou ainda em ativos da natureza. Não à toa, portanto, todo o furor causado em torno do assunto (Uhdre, 2021, 34).

A seguir apresentamos alguns exemplos de aplicações práticas em desenvolvimento visando um desenvolvimento mais pautado na sustentabilidade da região amazônica por meio da tecnologia *blockchain*.

4.1. Amazônia 4.0

Nesse projeto, a biodiversidade da Amazônia será transformada em *tokens* que serão registrados em *blockchain*, permitindo que outros pesquisadores acessem os dados ao mesmo tempo, garantindo a propriedade intelectual das comunidades locais. O projeto envolve dezenas de acadêmicos, biólogos, engenheiros, advogados e economistas de todo o país e irá registrar as informações da biodiversidade da floresta em *blockchain* para garantir sua preservação. (Gusson, 2021).

Afirma Marcos Simpício, pesquisador do Laboratório de Arquitetura e Redes de Computadores da Universidade de São Paulo (USP) e integrante do projeto, que “[...] Na prática, o pesquisador que transforma o DNA terá acesso aos registros no sistema de *blockchain* que trará exatamente quem forneceu a informação para que o valor dessa informação fique para a Amazônia” (Gusson, 2021).

O objetivo do projeto é criar um *biobanco* que armazenará o sequenciamento genômico de espécies da floresta envolvendo também o conhecimento tradicional de comunidades locais em várias regiões da Amazônia visando promover inclusive o desenvolvimento sustentável da floresta. Dentro dele há ações que consistem na capacitação de comunidades locais para coleta de informações genômicas presentes na natureza, como amostras de plantas, óleos essenciais, entre outros recursos. Uma vez

coletadas, essas amostras serão transformadas em dados genéticos e armazenadas em um banco de informações que poderá ser comercializado para indústrias e instituições de pesquisa. Assim, com todos os dados registrados no *blockchain* colaborativo, quem quiser comprar sabe de quem vai comprar e pagará pelo direito de acesso àquele *token*. (Gusson, 2021).

4.2. Embrapa e Blockchain

A tecnologia de *blockchain* começa a ser utilizada dentro do agronegócio no Brasil. A Embrapa de São Paulo, por exemplo, vem conduzindo um projeto de pesquisa em parceria com o setor que atua na cadeia produtiva da cana-de-açúcar para agregar valor ao produto. A ideia base do projeto é gerar uma ferramenta capaz de armazenar, registrar, organizar e rastrear os processos e produtos agroindustriais cadeia do setor sucroalcooleiro, garantindo maior confiabilidade e segurança das informações fornecidas ao consumidor sobre a origem das matérias-primas e insumos (Embrapa, 2020).

Isso porque conforme Stanley Oliveira existe uma demanda recorrente na agricultura pela rastreabilidade dos produtos e processos que em geral, e os sistemas baseados em *blockchain* têm se mostrado uma forma segura e distribuída para fornecer informações no âmbito de uma *supply chain* agrícola, ou de quaisquer outros processos agroindustriais, permitindo rastrear inclusive informações como a origem do produto e de insumos, o uso de agrotóxicos na lavoura, se a área é proveniente de desmatamento irregular, entre outras, atendendo às exigências dos consumidores e de uma exploração sustentável. (Embrapa, 2020).

Em que pese o projeto não ser feito na região amazônica, mas a ideia pode ser reaproveitada na nossa região ao cultivar mandioca, milho, arroz, soja, ou a pecuária com a produção de gado de corte e de leite, pois com a implantação de um sistema de rastreabilidade usando *blockchain*, será possível disponibilizar todas as informações coletadas nas embalagens dos produtos, por meio de um selo “Tecnologia Embrapa” e um código QR, desde a produção no campo até a chegada ao consumidor final. Esta rastreabilidade supri ainda a demanda do mercado internacional em saber se os alimentos produzidos obedeceram aos padrões de qualidade e à legislação ambiental. (Embrapa, 2020).

4.3. Registro de Terras no Afeganistão

Foi lançado pela ONU uma solução usando *blockchain* para ajudar o governo afegão a gerenciar as questões de propriedade nas áreas urbanas do país. Conforme anunciado em 2 de dezembro de 2020, o Programa de Assentamentos Humanos da ONU, ou U.N.-Habitat, apresentará sua nova solução de cadastro digital ao Ministério de Desenvolvimento Urbano e Terras no Afeganistão em dezembro de 2020. (Partz, 2000).

As Nações Unidas lançaram seu projeto baseado em *blockchain* pela primeira vez para o desenvolvimento urbano sustentável no Afeganistão em 2019. Com essa nova ferramenta de registro digital de terras habilitada por *blockchain*, a ONU procura auxiliar o Afeganistão a enfrentar os principais desafios em assentamentos informais urbanos - também conhecidos como favelas ou “bairros de lata”- como grilagem de terras, uso ineficiente da terra e posse precária de terra em assentamentos informais. (Partz, 2000).

De acordo com as Nações Unidas, mais de 80% das propriedades nas cidades afegãs “não estão registradas nas autoridades agrárias municipais ou nacionais, e os ocupantes não possuem documentos formais de propriedade”. (Partz, 2000).

O novo sistema foi batizado de “goLandRegistry”, e tem como objetivo registrar todos os documentos de propriedade em uma blockchain, bem como emitir certificados de ocupação. Isso permitirá que os proprietários demonstrem, de forma independente, a autenticidade dos certificados de ocupação usando uma ferramenta de verificação em blockchain e de código aberto.

A ferramenta é baseada em uma plataforma de *blockchain* híbrida gerida pela *startup* europeia LTO Network. O CEO da LTO, Rick Schmitz, disse que as soluções híbridas de *blockchain* permitem a troca de dados otimizada e descentralizada entre as partes interessadas no processo de registro de imóveis, eliminando a necessidade de revisões caras de TI. Além disso, a ONU deseja futuramente expandir essa solução de cadastro digital para outros países (Partz, 2000).

4.4. O Bitland

O governo de Gana fez recentemente uma parceria com a IBM para explorar como alavancar seus recursos de *blockchain* para modernizar os principais processos de administração de terras (Salifu, 2019).

A tecnologia consiste na criação de um registro de dados descentralizados para títulos de terra em um banco de dados público. Caso que tem despertado muito interesse principalmente pelo uso da tecnologia *blockchain*. É

visto como um grande divisor de águas para os países em desenvolvimento que vivem atormentados por disputas de terras, grilagem e corrupção em torno do setor latifundiário. (Allison, 2016)

A Bitland, baseada em *Blockchain*, busca resolver a questão da terra não registrada na África Ocidental, principalmente em Gana. Estima-se que essa tecnologia reduza a fraude, aumente os investimentos e melhore o acesso ao capital. Paralelamente, Bitland Gana está funcionando com a Comissão de Terras, para testar o registro de terras do *blockchain* em Kumasi, a segunda maior cidade de Gana, usando a plataforma OpenLedger como base de seu *blockchain*. (Salifu, 2019).

Atualmente, até 78% das terras em Gana não estão registradas e a corrupção criou obstáculos significativos ao desenvolvimento econômico. A Comissão de Terras de Gana vem trabalhando com o Banco Mundial no Projeto de Administração de Terras desde 1999, buscando soluções automatizadas para agilizar o processo de registro de terras, combater o registro fraudulento e aumentar a produtividade e viu no *blockchain* uma grande oportunidade de sanar a questão. (Allison, 2016).

Considerações Finais

Conforme abordado no primeiro capítulo desta pesquisa, o fenômeno de grilagem de terras na Amazônia é complexo e possui várias vertentes, mas tem relação estreita com as atividades econômicas desenvolvidas na região.

Com relação à grilagem e à política de governança da terra na região amazônica, a questão envolve, obrigatoriamente, a criação de um cadastro de terras confiável, in-

tegralmente georreferenciado e certificado. Esse cadastro criará as premissas para o ordenamento fundiário nacional munindo o poder público e a sociedade de um instrumento fundamental para conhecer a realidade agrária.

Somente um instrumento capaz de fornecer informações da realidade agrária e de dar suporte ao planejamento da política agrícola e de regularização fundiária, oferecendo fontes de dados com alta disponibilidade, com elevado grau de confiabilidade, segurança, transparência e principalmente, confiável, que garantisse a inviolabilidade ou adulteração das informações conseguirá mudar essa triste realidade brasileira. Coincidentemente o *blockchain* tem todas essas características, e pode sim, fazer a diferença nessas ferramentas de controle, fiscalização e gestão, mas resta saber se há motivação política para resolver de fato essa questão.

Em que pese ser mais uma tecnologia muito nova e exigir pessoal qualificado para implementá-la, a tecnologia *blockchain* vem demonstrando bons resultados no controle e registro das informações. Dentre as vantagens na sua utilização podemos citar, conforme Formigoni (2017): Economia de tempo, pois operações digitais realizadas por meio de *blockchain* conseguem ser processadas em minutos ou menos, bem diferente do que acontece em sistemas convencionais onde a mesma operação em sistemas do governo ou cartórios levaria dias para ser processada e concluída.

Redução significativa de custos, já que ao garantir acesso confiável a um banco de dados consistente e distribuído, cortam-se custos com operações desnecessárias bem como a necessidade de um terceiro para intermediar negociações, pois toda a rede *blockchain* faz a verificação de autenticidade dos dados.

Redução de riscos, com o oferecimento de transparência e garantia de acesso a uma base dados imutáveis (inviolável) e íntegra, a plataforma *blockchain* facilita a implementação de medidas de segurança que coíbem fraudes, adulterações e outros crimes cibernéticos.

Há uma espécie de construção de uma relação de confiança em todo o sistema, pois na rede *blockchain* os processos e registros são compartilhados de maneira mais segura, transparente, auditável e imutável, sempre que necessário. Essa medida facilita a verificação, a auditoria e o rastreamento da base de dados, o que garante para os parceiros de negócio o bom funcionamento e a integridade do sistema como um todo.

Porém há problemas também, um dos grandes desafios é definir quem serão os atores dessa nova tecnologia. Quem ficará responsável por iniciar a rede *blockchain*, quem fará a mineração dos dados e quem vai arcar com os custos iniciais, já que se exige treinamento, capacitação e um bom parque computacional para fazer a engrenagem rodar.

Além disso, há a necessidade do judiciário de dar uma solução para o registro definitivo de terras que ainda estão em disputa judicial, pois estas ficam impossibilitadas de serem registradas definitivamente no nome de um proprietário já que não se sabe quem realmente é o dono do terreno. Outro problema relacionado aos títulos de propriedades registrados é a confirmação de sua validade jurídica, pois é preciso verificar quais títulos são verdadeiros e quais foram registrados erroneamente.

Precisamos sim dar uma resposta a esses conflitos e nos conscientizar para alcançar um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia. Para Castro (2007, 91)

essa resposta deve minimizar os impactos ambientais negativos e o desperdício de recursos decorrentes da produção e ocupação desenfreada da região; um modelo que respeite o clima, as populações locais, tradicionais, que seja capaz de desenvolver e explorar racionalmente as riquezas existentes, ligado à regularização fundiária da região, a implantação de uma política de governança efetiva na Amazônia, com articulação federativa incluindo o Judiciário, o Ministério Público e os órgãos de fiscalização ambiental.

Por fim, citamos o estudo de Brenda Brito, Jeferson Almeida, Pedro Gomes e Rodney Salomão (2021, 104) onde foi constatado um aumento expressivo de desmatamento na Amazônia, que ultrapassou 10 mil km² pela primeira vez desde 2008, o que acabou dando evidência ao tema de regularização fundiária na Amazônia. Isso porque representantes do governo federal, de estados e do Congresso Nacional concluíram que atualmente a falta de regularização fundiária é uma das principais causas para o explicar o desflorestamento da região.

Em que pesem esses problemas, a tecnologia *block-chain* pode auxiliar na regularização fundiária, pois ela vem quebrando o paradigma atual de insegurança nas informações, além disso, é possível encontrar resultados de governança da terra mais confiáveis e bem superiores aos dos modelos atuais de cadastro fundiário existentes hoje no Brasil, merecendo, assim, uma oportunidade de provar seu potencial na solução dos conflitos envolvendo a questão fundiária na Amazônia.

Referências

- ARANHA, Christian. 2020. *Bitcoin, Blockchain e muito dinheiro [recurso eletrônico]: uma nova chance para o mundo*. 2. ed. - Rio de Janeiro: Valentina.
- BRITO, B., Almeida, J., Gomes, P., & Salomão, R. 2021. *Dez fatos essenciais sobre regularização fundiária na Amazônia*; Belém: Imazon.
- CASTRO, M. H. M. 2007. *Amazônia: Soberania e Desenvolvimento Sustentável*. Pensar Brasil Brasília: Confea.
- EXAME. “Com Real Digital, Brasil se une a grupo seleto de países com moeda digital; veja a lista”. São Paulo. <https://exame.com/future-of-money/com-real-digital-brasil-grupo-paises-moeda-digital/>.
- FORMIGONI FILHO, José Reynaldo; BRAGA, Alexandre Mello; LEAL, Rodrigo Lima Verde. 2017. “Tecnologia Blockchain: uma visão geral”. <https://www.cpqd.com.br/wp-content/uploads/2017/03/cpqd-whitepaper-Blockchain-impresso.pdf>.
- FIORAVANTI, Carlos. 2019. *As terras imaginárias do Pará. 22,7 milhões de hectares de áreas particulares e 18,5 milhões de terrenos públicos só existem no papel*. In Humanidades Gestão Fundiária.
- FLEXOR, Georges Gerard e LEITE, Sérgio Pereira. 2016. *Mercado de terra, commodity boom e land grabbing no Brasil*. Texto de Conjuntura nº16, Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura – OPPA. Rio de Janeiro.
- GUSSON, Cassio. 2021. “Tecnologia do Bitcoin e do BitTorrent vão ajudar a preservar a biodiversidade da Amazônia convertendo-a em tokens.” <https://cointelegraph.com.br/news/bitcoin-technology-will-help-preserve-amazon-biodiversity>
- PARTZ, Helen. 2000. “ONU visa melhorar o registro de terras nas cidades do Afeganistão com uso de blockchain”. <https://cointelegraph.com.br/news/un-blockchain-tool-aims-to-improve-land-registry-in-afghanistan-s-cities>.
- REYDON, B; Fernandes, V. B.; BUENO, A. P. S.; SIQUEIRA, G P. 2017. *Governança de terras: da teoria à realidade brasileira*. 1ed. Brasília: FAO.
- REYDON, Bastiaan Philip. 2018. *A Governança de Terras no Brasil: avanços e gargalos para a obtenção de segurança jurídica na terra*. In: Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro. Org. José Heder Benatti. 1 ed. Belém: EDUFPA.
- SALIFU, Mohammed Gazali. Agosto. 2019. “Uma revolução tecnológica está varrendo o serviço público de Gana”. <https://apolitical.co/solution-articles/pt/a-tech-revolution-is-sweeping-ghanas-public-service>.

TRECCANI, Girolamo Domenico. 2018. "*Dos cadastros ao cadastro único multifinalitário: o longo caminho a ser trilhado.*" In: BENATTI, José Heder (org.). Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro. Belém: UFPA." http://www.cidh.ufpa.br/index.php?option=com_content&view=article&id=814&Itemid=121.

TRECCANI, Girolamo Domenico; MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes e PINHEIRO, Maria Sebastiana Barbosa. 2017. *Consolidação de dados fundiários: um caminho para gestão fundiária na Amazônia Legal*. Campinas: Unicamp.

UHDRE, Dayana de Carvalho. 2021. *Blockchain, tokens e criptomoedas: análise jurídica*. São Paulo: Almedina.

VILLAS-BÔAS, A. 2012. *De olho na Bacia do Xingu*. São Paulo: Instituto Socioambiental.



GOVERNANÇA RESPONSÁVEL DE TERRAS E RECONHECIMENTO DE DIREITOS TERRITORIAIS INDÍGENAS NA AMAZÔNIA

Uma análise na perspectiva do direito socioambiental

Evander Dayan de Mattos Alencar¹

Girolamo Domenico Treccani²

José Heder Benatti³

O quadro legal e institucional que regulamenta a propriedade e a posse da terra no Brasil tem sido o responsável por diversos problemas fundiários, desde os conflitos de terras rurais, a ausência de moradias, as ocupações de terras rurais e urbanas, o desmatamento das florestas, a concentração da terra e a insegurança jurídica da terra em geral, conforme leciona Bastiaan Philip Reydon (Reydon, 2018, p. 12).

Nesse contexto, há de se ressaltar que a débil governança de terras gera impactos negativos para toda a coletividade, enfraquecendo sobremaneira as relações sociais, impedindo os verdadeiros direitos sobre a terra e fragili-

1 Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia (UFPA). Especialista em Direitos Humanos e Trabalho (ESMPU) e em Direito Constitucional (UNESA). E-mail: alencar.eng@gmail.com.

2 Doutor em Ciência e Desenvolvimento Socioambiental (NAEA/UFPA). Pós-doutorado pela Universidade de Trento e Universidade Federal de Goiás. Advogado. Docente da graduação e da pós-graduação em Direito da UFPA. Consultor Jurídico da Federação de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais do Estado do Pará, e da Malungo. E-mail: girolamo@ufpa.br.

3 Doutor em Ciência e Desenvolvimento Socioambiental (NAEA/UFPA). Advogado. Docente da graduação e da pós-graduação em Direito da UFPA. E-mail: jbenatti@ufpa.br.

zando as leis, de modo a prejudicar fortemente os mais vulneráveis (Reydon *et al.*, 2017a, p. 310).

Outrossim, a dinâmica dos conflitos em torno das terras no Brasil merece atenção especial no que tange às terras imprescindíveis à realização dos direitos indígenas no contexto amazônico, razão pela qual a atuação do Estado para o tratamento de conflitos socioambientais revela-se ainda mais necessária, impondo-se ao poder público o dever de concretização de tais direitos, sobretudo diante da orientação socioambientalista da atual Constituição brasileira, em defesa da biodiversidade e da sociodiversidade.

Diante dessas premissas, o presente estudo buscou analisar, na perspectiva do direito socioambiental, em que medida a governança responsável de terras pode favorecer a efetivação de direitos territoriais indígenas na região amazônica.

Quanto aos objetivos específicos, almejou-se: *i*) compreender como a proteção às terras indígenas encontra respaldo no âmbito do direito socioambiental; *ii*) analisar em que medida diferentes formas de apropriação da natureza propiciam a deflagração de conflitos socioambientais em terras indígenas, no contexto amazônico; e *iii*) examinar de que forma a governança responsável de terras pode fortalecer o combate à sobreposição de direitos de terceiros eventualmente sobrepostos às terras indígenas.

O problema orientador de pesquisa consistiu em indagar como a adequada governança de terras pode contribuir para a prevenção ou mitigação de conflitos socioambientais nessas áreas. Assim, partiu-se da hipótese de que a governança responsável de terras, visto que determina a escolha de prioridades no reconhecimento de direitos

territoriais e na regularização fundiária, tem o potencial de obstar a sobreposição de direitos em terras indígenas, evitando ou mitigando a incidência de conflitos socioambientais, de modo a favorecer a proteção dos direitos territoriais indígenas na região.

Relativamente aos aspectos metodológicos, a pesquisa pode ser assim descrita: *i*) quanto à abordagem: qualitativa; *ii*) quanto aos objetivos: descritiva; *iii*) quanto ao método de abordagem: adota-se, de modo predominante, o raciocínio dedutivo; e *iv*) quanto às técnicas de pesquisa: recorre-se à pesquisa bibliográfica.

A exposição dos resultados desta investigação estrutura-se em três partes: *i*) a primeira discorre acerca da proteção das terras indígenas na perspectiva socioambiental; *ii*) a segunda aborda a dinâmica dos conflitos socioambientais em Terras Indígenas na Amazônia; e *iii*) a terceira destaca a governança responsável de terras como instrumento para tratamento de conflitos socioambientais.

1. A Proteção das Terras Indígenas na Perspectiva Socioambiental

Na presente seção, de modo a alcançar o primeiro dos objetivos específicos deste estudo, buscou-se compreender como a proteção às terras indígenas encontra respaldo no âmbito do direito socioambiental.

De acordo com Juliana Santilli, o socioambientalismo presente na atual Carta Constitucional brasileira valoriza as dimensões materiais e imateriais dos bens e direitos socioambientais, a transversalidade das políticas públicas socioambientais bem assim a consolidação de processos

democráticos de participação social na gestão ambiental (Santilli, 2005, p. 60).

Importante compreender, ainda, que o socioambientalismo ampara a proteção dos povos e comunidades tradicionais, visto que estes interagem de modo equilibrado com o meio ambiente e o têm como integrante de seu modo de vida e de seu saber, com sustentabilidade ambiental para as gerações vindouras, conforme destaca Antônio José de Mattos Neto (Mattos Neto, 2018, p. 70).

Nessa esteira, o texto da Carta de 1988 reconhece aos povos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições⁴ e direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, estabelecendo para a União o dever de demarcação e proteção dessas áreas (Santilli, 2005, p. 90).

Outrossim, Lya Cynthia Porto de Oliveira (Oliveira, 2012, p. 24) aponta que no final do século passado, o movimento de luta pelos direitos humanos indígenas resultou na incorporação dos direitos territoriais e do respeito às especificidades culturais nos debates nacional e internacional. Isso ocorreu devido a um conjunto de fatores consolidados ao longo das décadas de 1980 e 1990, a exemplo do fortalecimento do movimento político indígena nos âmbitos nacional e internacional, do desenvolvimento de

4 Vigorava, contudo, no ordenamento jurídico brasileiro, anteriormente à promulgação da atual Carta Constitucional, uma lógica assimilacionista e homogeneizadora da sociedade, que entendia que os indígenas encontravam-se em uma condição transitória, cabendo à lei conduzi-los ao caminho da civilização. Almejava-se anular qualquer diferença étnica, de forma que os povos indígenas, percebidos como seres humanos atrasados na escala evolutiva, estavam submetidos a um destino único, qual seja, a integração à sociedade nacional (Nóbrega, 2011, p. 42).

uma jurisprudência internacional⁵ para os direitos humanos dos povos indígenas, e da criação de expedientes normativos como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (Oliveira, 2012, p. 24).

Sobre a atual Carta Política, Carlos Marés assinala que a ordem constitucional vigente rompe o paradigma anterior da assimilação, integração, incorporação ou provisoriedade da condição de indígena e das terras por eles ocupadas. (Marés, 2013, p. 15). Na visão de Adriana Biller Aparicio, essa mudança de paradigma tem fundamental relevância para o reconhecimento dos direitos territoriais indígenas, que integram a cosmovisão dos povos indígenas bem como sua identidade, de modo que o desrespeito a tais direitos implica a negação dos direitos indígenas em sua totalidade (Aparicio, 2008, p. 43).

Consoante ressaltam Ana Maria D'Ávila Lopes e Karine Rodrigues Mattos, a Carta Constitucional de 1988, rompendo paradigmas, ganha relevo ao consagrar direitos e garantias relacionados às condições necessárias para a vida digna das comunidades indígenas, tais como o direito à preservação da própria cultura; o direito à educação na própria língua; o direito à posse das suas terras e ao usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. E, entre tais direitos fundamentais, destaca-se o direito fundamental às terras indígenas, tendo em conta que a terra é um elemento fundamental para que qualquer sociedade indígena sobreviva (Lopes e Mattos, 2006, p. 222).

Anote-se, ademais, consoante lição de Antônio José de Mattos Neto, José Heder Benatti e Ciro de Souza Brito

5 Em 2018, a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou o Estado brasileiro a concluir o processo de demarcação da TI Xucuru, localizada no Município de Pesqueira, em Pernambuco (CIDH, 2018).

que, sob o ponto de vista jurídico, as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas têm como base constitucional e legal o indigenato, instituto reconhecido por quase todas as Constituições brasileiras e consagrado no texto constitucional (Mattos Neto, Benatti; Brito, 2018, p. 147).

Assim, a Constituição consagrou direitos territoriais indígenas, reconhecendo-lhes caráter originário. Conferiu à União o dever de demarcação das terras indígenas, fixando, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o prazo de cinco anos, a partir da promulgação da Lei Maior, para conclusão dos processos demarcatórios, regulamentados pelo Decreto n. 1.775/96, e conduzidos por iniciativa e sob a orientação da FUNAI. Há, ainda, prazo infraconstitucional, constante da Lei n. 6.001/73, de cinco anos, aplicável aos casos em que a União e a FUNAI tomam conhecimento de terras indígenas após o prazo prescrito no texto constitucional.

Frise-se, conforme alerta Thiago Leandro Vieira Cavalcante (2016, p. 23), que a demarcação de terras indígenas é tida como um ato declaratório do poder público. Apesar disso, o ato possui grande importância, uma vez que, sem ele, os povos indígenas dificilmente conseguem ter posse plena de suas terras, pois enfrentam dificuldades para a instalação de aparelhos destinados à prestação de serviços públicos, e muitas entidades governamentais se negam a realizar obras públicas ou a prestar serviços em áreas não homologadas como terras indígenas (Cavalcante, 2016, p. 23).

Impende referir que, na perspectiva dos direitos socioambientais, há de se notar que a orientação socioambientalista da atual Constituição impõe sejam levadas em

consideração as diversidades culturais (sociodiversidade) e biológica (biodiversidade) na formulação e na realização de políticas públicas (Mattos Neto, 2018, p. 49). Tal compreensão importa de maneira essencial à proteção dos direitos territoriais indígenas.

Nessa esteira, o legislador constituinte se preocupou em estabelecer uma definição abrangente de terra indígena, a ponto de incluir as habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis para a preservação ambiental e as necessárias à sua reprodução física e cultural, assegurando, aos povos indígenas, a posse permanente de suas terras tradicionais e o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (Santilli, 2005, p. 90; Marques, 2015, p. 117).

No caso dos direitos territoriais indígenas, a função socioambiental da propriedade ganha relevância, devendo ser lida a partir do texto constitucional, o qual exige do Estado uma atuação no sentido de assegurar o direito fundamental às terras indígenas, intimamente ligado à preservação da natureza para manutenção do modo de vida e para a própria existência desses povos.

Para Juliana Santilli, a função socioambiental da propriedade é um princípio orientador de todo o sistema constitucional. Nesse sentido, sustenta a autora, a função socioambiental da propriedade permeia a proteção constitucional à cultura, ao meio ambiente, aos quilombolas e aos povos indígenas (Santilli, 2016, p. 190).

Tendo em vista o seu viés socioambientalista, a Lei Maior reconhece e protege a diversidade étnica e cultural, assegurando direitos coletivos associados à biodiversida-

de e à sociodiversidade, destaca Santilli (2005, p. 60.). A síntese socioambiental está na interação entre a proteção à biodiversidade e à sociodiversidade, compreendidas como valores constitucionais integrados em uma unidade conceitual e normativa (Santilli, 2005, p. 60.).

Verifica-se que a Constituição reconhece a forte relação entre o meio ambiente e os povos indígenas, enaltecendo, inclusive, a necessidade de preservação da natureza com vista a possibilitar a reprodução física e cultural desses povos. O prisma socioambiental, a partir do qual se compreende o esforço do constituinte em favor da tutela da biodiversidade e da sociobiodiversidade, reforça, por conseguinte, a obrigação estatal de promover e proteger os direitos territoriais indígenas, à luz da função socioambiental da propriedade.

Nesta seção, ficou evidenciado que, no âmbito do direito socioambiental, com forte influência da Constituição de 1988, encontra-se consagrada a proteção das terras indígenas, estando contemplada a função socioambiental da propriedade, a defesa da biodiversidade e da sociodiversidade, bem assim a centralidade do meio ambiente para a reprodução física e cultural dos povos indígenas.

2. Conflitos Socioambientais em Terras Indígenas na Amazônia: Diferentes Formas de Apropriação da Natureza e Choques de Interesses

Nesta seção, destaca-se a dinâmica dos conflitos socioambientais em terras indígenas na Amazônia, evidenciando-se em que medida diferentes formas de apropriação da natureza propiciam a deflagração de conflitos socioambientais em terras indígenas.

Conforme Ana Maria Silva Sarmento, Arlene Mara de Sousa Dias e Nirson Medeiros da Silva Neto, o estudo dos conflitos socioambientais na Amazônia permite compreender a contemporaneidade da região, atravessada por violências diretas, estruturais, institucionais, culturais e históricas, que pesam de modo mais perverso sobre os grupos vulneráveis, na cidade, nos rios, nos lagos e na floresta e noutros espaços (Sarmiento, Dias; Silva Neto, 2021, p. 10)

Segundo Ilton Araújo Soares, Jorge Eduardo Lins Oliveira e Eduardo Rodrigues Viana Lima, um conflito pode ser tido como socioambiental quando incide dentro da interface natureza/sociedade, onde, na maioria das vezes, essas esferas são afetadas, a partir da materialização do conflito, em função de um conjunto de relações dialéticas (Soares; Oliveira, Lima, 2018, p. 491)

De acordo com Paul Elliot Little (2001 *apud* Jabur, 2018, p. 29) os conflitos socioambientais são disputas entre grupos sociais derivados dos distintos tipos de relação que eles mantêm com seu meio natural. O conceito socioambiental engloba três dimensões básicas: o mundo biofísico e seus múltiplos ciclos naturais, o mundo humano e suas estruturas sociais, e o relacionamento dinâmico e interdependente entre esses dois mundos (Little, 2001 *apud* Jabur, 2018, p. 29).

Nessa senda, segundo análise de Gisele Jabur, os conflitos socioambientais explicitam e reforçam diferenças entre as distintas cosmovisões e racionalidades e, por conseguinte, os conflitos entre formas de usos e apropriações da terra e dos bens naturais (Jabur, 2018, p. 32).

Em matéria de conflitos socioambientais, o debate sobre as formas de apropriação da natureza tem ganhado maior atenção, especialmente em decorrência de conflitos desencadeados na região amazônica, em que se destacam as formas de interação dos povos das florestas com a natureza, de um lado, e, de outro, as de atores sociais interessados no uso econômico da biodiversidade amazônica.

É de se destacar, de acordo com Stephen Schwartzman e Márcio Santilli (1997 *apud* Little, 2004. p. 19), que os povos indígenas ocupam um lugar privilegiado nos discursos socioambientalistas. Parte desse interesse deriva da concepção de que os povos indígenas têm contribuído à contenção do desmatamento na fronteira, como resultado de suas organizações, que funcionam como uma entidade política com capacidade de mobilização local e com meios legais para estabelecer controle efetivo sobre a terra (Schwartzman; Santilli, 1997 *apud* Little, 2004. p. 19).

Em estudo sobre direitos dos povos indígenas e desenvolvimento, Camila Loureiro Dias enfatiza que, na Amazônia, encontra-se a maior parte da população considerada indígena do Brasil (em torno de 37,4% do total) e a maior parte das terras indígenas: em torno de 98,5% das terras indígenas existentes no Brasil estão na região, sendo que elas correspondem a 23% do território amazônico (Dias, 2019, p. 52).

No imaginário nacional e internacional, a Amazônia exerce um papel importante, como uma região com extensas áreas conservadas; algumas vezes, entretanto, essa visão é limitada, porquanto retrata a região como um vazio demográfico que contém somente a diversidade biológica. Nesse contexto, a luta dos povos indígenas, nas últimas décadas,

tem demonstrado a complexidade socioambiental para manter essa imensa área protegida (Benatti, 2018, p. 197).

Para Cynthia Carvalho Martins, a afirmação identitária dos grupos étnicos em lutas levadas a efeito pela defesa dos seus territórios coincide com a hegemonia de uma lógica de mercado na qual os investimentos governamentais estão centrados na disposição das terras para implantação de projetos desenvolvimentista, como construção de portos e estradas para viabilizar as exportações (Martins, 2011).

Cumpre lembrar, segundo lição de Vitor Bukvar Fernandes e Augusto Morgan, que historicamente, as áreas de expansão da fronteira interna no Brasil foram palco de intensos conflitos: do massacre e aliciamento dos indígenas no Período Colonial, passando pela invasão e grilagem de terras indígenas, até os conflitos envolvendo proprietários (ou pretensos proprietários) e posseiros ou povos e comunidades tradicionais (Fernandes e Morgan, 2017, p. 290).

Anote-se, ainda, à luz da perspectiva descolonial, segundo assinala Assis (2014), que a colonialidade na apropriação da natureza reflete a existência de formas hegemônicas de se conceber e utilizar a natureza, considerando-a como mercadoria, ao tempo que representa o aniquilamento de modos subalternos de convívio com o meio ambiente, bem assim a perpetuação de formas assimétricas de poder, em relação à apropriação dos territórios.

Considerando que o choque entre as distintas formas de apropriação da natureza dos diversos agentes públicos e privados com interesses na região amazônica resultam em graves conflitos socioambientais, com violações de direitos humanos dos povos e comunidades tradicionais, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

deve figurar como um dos aspectos centrais na construção e implementação de políticas públicas de desenvolvimento inclusivas, na Amazônia (Adaptado de Alencar, Treccani, Benatti, 2022).

O choque apontado acima transformou os povos indígenas no alvo privilegiado dos conflitos fundiários. Analisando os dados da Comissão Pastoral da Terra, Treccani, Benatti e Monteiro (2021) comprovaram como nos últimos anos os povos indígenas, ao lado dos quilombolas e demais populações tradicionais da Amazônia foram as principais vítimas na luta pela garantia da terra no Brasil.

Conclui-se, nesta seção, que, no contexto de avanço da exploração econômica da região, choques de interesses quanto às formas de utilização da natureza proporcionam conflitos socioambientais, numa dinâmica influenciada pelos propósitos do capital, em que os limites de pretensos direitos econômicos avançam sobre direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais, em detrimento da justa distribuição das terras e do respeito aos povos indígenas e ao meio ambiente.

3. Governança de Terras e Conflitos Socioambientais em Terras Indígenas Na Amazônia

Neste terceiro momento, busca-se examinar de que forma a governança responsável de terras permite melhores respostas estatais no tratamento de conflitos socioambientais em terras indígenas na Amazônia.

Para tanto, cumpre enfatizar que, sem um conhecimento do território — o que um cadastro integrado e funcional de terras podem conferir — o planejamento de políticas

públicas que envolvem a terra, inclusive no que tange à proteção aos povos indígenas, fica extremamente prejudicado; isso ocorre porque não se tem uma visão clara do ordenamento jurídico da propriedade de terras, aumentando os erros de diagnóstico e os custos de reunir informações precisas, o que atinge a eficiência das políticas públicas (Fernandes; Reydon, 2017, p. 58-59).

Importa esclarecer que o conceito de administração fundiária consiste na gestão do território, pelo Estado, de forma integrada, desde a existência de um cadastro das terras, passando por um sistema de registros, por um conjunto de regras para o uso e ocupação das terras, pela gestão dos mercados de terras e dos tributos sobre elas; a governança de terras, por sua vez, significa a administração fundiária, exercida com a participação social (Reydon, 2018, p. 13).

Apesar de existirem, no Brasil, vários cadastros de terras referentes às áreas públicas, tais cadastros não têm interoperabilidade entre si, consoante alertam Ana Paula da Silva e Bastiaan Philip Reydon (Bueno; Reydon, 2017, p. 90). Por sua vez, Girolamo Domenico Treccani enfatiza que a falta de dados seguros sobre a situação das terras públicas disponíveis e sobre as terras particulares que cumpram sua função social, dificulta a elaboração de uma política de destinação de terras — tal fato, aliado à apropriação ilegal de terras públicas, não apenas gera violência, mas obsta o reconhecimento dos direitos territoriais dos grupos que historicamente ocupam essas localidades (Treccani, 2018, p. 83).

Na visão de Reydon (2018, p. 14), no contexto brasileiro, os maiores conflitos pela terra, a elevada concentração da propriedade da terra e o desmatamento da floresta

Amazônica, são mazelas decorrentes da débil governança de terras, o que nasceu no processo de colonização e que até a presente não foi enfrentada efetivamente. Todos esses problemas, na visão do autor, ligam-se ao fato de o país ter um conjunto de regras vinculadas à propriedade da terra que não permitem a sua adequada regulação (Reydon, 2018, p. 14).

Constata-se a falta de coordenação e a insuficiente integração entre as políticas adotadas pelos diferentes órgãos que detêm sistemas de gerenciamento e controle das informações atinentes aos imóveis rurais (Treccani, 2018, p. 80). A falta de um registro, de um cadastro e a troca de informações entre os órgãos proporciona insegurança jurídica da propriedade, estimulando conflitos que se apropriam de tempo e geram custos (Reydon *et al.*, 2018, p. 27).

De acordo com Benatti (2016, p. 94), no que concerne à governança de terras, outro sério problema é o conjunto de instituições públicas responsáveis pela regularização fundiária. De acordo com o autor, para que ocorra uma adequada governança fundiária, em particular na Amazônia Legal, faz-se necessário definir a competência de cada órgão público e construir uma articulação de ação conjunta dos órgãos fundiários, assegurando uma ação eficaz na destinação das terras públicas.

Deve-se buscar, com essa política, um processo de gestão territorial contínua, transparente e democrática, com vista ao alcance dos seguintes objetivos diminuir a violência rural bem como o desrespeito aos direitos humanos; assegurar o direito de propriedade aos diferentes segmentos sociais, com priorização da ocupação familiar; e diminuir o desmatamento, garantindo a sustentabilidade ambiental (Benatti, 2016, p. 94).

Sobre os obstáculos à adequada governança de terras, importa referir que, além dos órgãos estaduais e federais, os municípios também detêm competência para regularizar as áreas urbanas e periurbanas, o que pode ser mais um elemento complicador, assinala Benatti (2016, p. 95). A sobreposição de competências comuns estimula a disputa pelo mesmo espaço, não havendo, em regra, ação coordenada para realizar as tarefas em conjunto na mesma região (Benatti, 2016, p. 95).

Há de se mencionar, ademais, a ausência de articulação entre os três níveis federativos, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e os Institutos de Terras (Reydon *et al.*, 2018, p. 27). Algumas instituições possuem atribuições similares ou mesmo idênticas; outro ponto problemático é a falta de integração entre registro e cadastro, inviabilizando a identificação geográfica e um cadastro eficiente, uma vez que os dados literais não coincidem com os dados geográficos e podem conter sobreposições de direitos — direito de posse sobreposto ao de propriedade (Reydon *et al.*, 2018, p. 27).

Por outro lado, Reydon *et al.*, (2017a, p. 310), apontam que a boa governança fundiária é uma efetiva gestão do território, gestão das terras rurais e urbanas, além de regularização fundiária. Para os autores, os dados dos imóveis com informações atualizadas e georreferenciadas geridos com controle possibilitam uma análise integral de todos os imóveis de um país ou região, estabelecendo as verdadeiras dimensões de uma governança, a saber:

- 1) A propriedade e a posse da terra em todos os seus aspectos (definição dos vários tipos de direito associados aos vários tipos de propriedade, pública, privada ou de uso coletivo); 2) O real valor da terra, desde cobranças de impostos, passando por

políticas fundiárias até a administração geral do território; 3) O planejamento no uso da terra (uso produtivo, uso sustentável e proteção ambiental; 4) O desenvolvimento do território (tipos de edificação, controle sobre o uso da terra, contextos específicos e diversos tipos de propriedade); 5) A adequada avaliação de terras e um sistema eficiente de levantamento; 6) A soberania do país na condução e proteção de seu território (Reydon *et al.*, 2017a, p. 310).

Para se atingir um bom nível de governança de terras, faz-se essencial a construção de um cadastro integrado de terras privadas e públicas gerenciado e atualizado unificadamente; no cadastro, as informações sobre as propriedades e posses privadas devem ser devidamente mapeadas e georreferenciadas, sendo importante checar as sobreposições para as propriedades cadastradas com as informações das entidades públicas federais, passando também pela integração dos cadastros de terras públicas estaduais dos diversos institutos de terras dos estados (Reydon *et al.*, 2017b, p. 274).

Evitar as sobreposições referidas é medida extremamente útil para combater violações a direitos territoriais indígenas na Amazônia e conflitos socioambientais. Nesse sentido, ao tornar a atuação estatal mais transparente, a governança responsável de terras pode contribuir para que o poder público conheça de irregularidades e ilícitudes perpetradas por infratores, permitindo a definição de prioridades e um melhor planejamento das ações voltadas à concretização do direito fundamental às terras indígenas.

Diante das premissas acima analisadas, torna-se seguro afirmar que a transparência decorrente da governança responsável de terras tem o condão de permitir a identificação de eventuais sobreposições de títulos, possibilitando uma resposta mais adequada, por parte do Estado, na

resolução de problemas socioambientais, para preveni-los ou mitigá-los, o que interessa em especial ao tratamento de conflitos em terras indígenas na região amazônica.

Nesta seção, compreendeu-se que a adequada governança de terras exige participação social e um conjunto integrado de regras para uso e ocupação do solo, constituindo instrumento para o enfrentamento da problemática da sobreposição de direitos e na consequente busca de resolução de conflitos socioambientais em terras indígenas.

Considerações Finais

Em face da relevância da temática da governança de terras e dos direitos territoriais indígenas, o presente trabalho se voltou a examinar, numa perspectiva socioambiental, como a governança responsável de terras pode propiciar a efetivação de direitos territoriais indígenas na região amazônica.

Para o alcance dos objetivos gerais e específicos apresentados na pesquisa, na primeira seção, destacou-se a proteção das terras indígenas na perspectiva do direito socioambiental. Em seguida, na segunda seção, buscou-se compreender a dinâmica dos conflitos socioambientais em Terras Indígenas na Amazônia. E, na terceira seção, discorreu-se acerca da governança de terras na prevenção ou mitigação de conflitos socioambientais em terras indígenas na região.

Conforme se depreende deste artigo, a governança responsável de terras e seus instrumentos jurídicos podem ser compreendidos como caminhos para realização dos deveres estatais no tocante aos direitos territoriais indí-

genas na Amazônia, viabilizando uma ação mais eficiente diante de conflitos socioambientais incidentes na região.

Assim, como resultados do presente estudo, em relação ao primeiro objetivo específico, compreendeu-se que o direito socioambiental contempla a proteção das terras indígenas, ao privilegiar a função socioambiental da propriedade, a defesa da biodiversidade e da sociodiversidade, reconhecendo a importância do meio ambiente para a reprodução física e cultural dos povos indígenas. Quanto ao segundo objetivo específico, extraiu-se que, no contexto de avanço da exploração econômica da Amazônia, choques de interesses quanto às formas de utilização da natureza favorecem a instauração ou intensificação de conflitos socioambientais. No concernente ao terceiro objetivo específico, evidenciou-se que a adequada governança de terras requer participação social e um conjunto integrado de regras para uso e ocupação do solo, representando um instrumento para o enfrentamento da sobreposição de direitos e para a resolução de conflitos socioambientais em terras indígenas.

Do exposto, considerou-se corroborada a resposta inicial ao problema desta pesquisa, no sentido da efetivação dos direitos territoriais indígenas na região amazônica. Torna-se seguro afirmar que a transparência decorrente da governança responsável de terras tem o condão de permitir a identificação de sobreposições de direitos, possibilitando respostas mais efetivas, por parte do Estado, na resolução de problemas socioambientais, o que interessa sobremaneira ao tratamento de conflitos socioambientais em terras indígenas na Amazônia.

Referências

ALENCAR, Evander Dayan; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder. **Direito ao Desenvolvimento, Políticas Públicas e o papel destinado à região Amazônica**. Belém, PA [artigo aprovado para publicação no livro “Desafios contemporâneos do direito ao desenvolvimento na Amazônia”], 2022.

APARICIO, Adriana Biller. **Direitos territoriais indígenas**: diálogo entre o direito e a antropologia — o caso da Terra Guarani “Morro dos Cavalos”. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 133. 2008.

ASSIS, Wendell Ficher Teixeira. Do colonialismo à colonialidade: expropriação territorial na periferia do capitalismo. **Caderno CRH 27**, Salvador, n. 72, p. 613-627, dez. 2014.

BENATTI, José Heder. Das Terras Tradicionalmente Ocupadas ao Reconhecimento da Diversidade Social e de Posse das Populações Tradicionais na Amazônia. In: UNGARETTI, Débora *et al.* [Editores]. **Propriedades em Transformação**: Abordagens Multidisciplinares sobre a Propriedade no Brasil. São Paulo: Blucher, 2018.

BENATTI, José Heder. Desafios para a Governança de Terras num Território em Disputa: o caso do Estado do Pará. In: I SEMINÁRIO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E GOVERNANÇA DE TERRAS. 2016. **Anais [...]**. Campinas: Unicamp, 2016, p. 83-99.

BUENO, Ana Paula da Silva; REYDON, Bastiaan Philip. Indefinição jurídica da propriedade: aspectos legais associados à propriedade da terra. In: REYDON, Bastiaan Philip; FERNANDES, Vitor Bukvar; BUENO, Ana Paula da.; SIQUEIRA, Gabriel Pansani. (org.). **Governança de Terras: da Teoria à Realidade Brasileira**. Brasília: FAO/SEAD, 2017.

CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira. “Terra indígena”: aspectos históricos da construção e aplicação de um conceito jurídico. **História**, Franca, v. 35, p. 1 - 22, 2016.

CIDH. Corte interamericana de direitos humanos: **Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil**, Sentença de 05 de fevereiro de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). fev. 2018. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf> Acesso em: 24 nov. 2022.

DIAS, Camila Loureiro. Direitos dos povos indígenas e desenvolvimento na Amazônia. **Revista de Estudios Brasileños**, [S.l.], v. 6, n° 11, p. 49-60, fev. 2019.

FERNANDES, Vitor Bukvar; MORGAN, Augusto. Debilidade da governança de terras no Brasil: o caso do Pará. *In*: REYDON, Bastiaan Philip; FERNANDES, Vitor Bukvar; BUENO, Ana Paula da.; SIQUEIRA, Gabriel Pansani. (org.). **Governança de Terras: da Teoria à Realidade Brasileira**. Brasília: FAO/SEAD, 2017.

FERNANDES, Vitor Bukvar; REYDON, Bastiaan Philip. A governança de terras e o desenvolvimento econômico. *In*: REYDON, Bastiaan Philip; FERNANDES, Vitor Bukvar; BUENO, Ana Paula da.; SIQUEIRA, Gabriel Pansani. (org.). **Governança de Terras: da Teoria à Realidade Brasileira**. Brasília: FAO/SEAD, 2017.

JABUR, Gisele. **A defesa dos povos indígenas nos conflitos socioambientais em unidades de conservação Tekoa Kuaray Haxa**. 2018, 104 p. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

LITTLE, Paul Elliot. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Anuário Antropológico/2002-2003**, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004. p. 251-290.

LOPES, Ana Maria D'Ávila; MATTOS, Karine Rodrigues. O direito fundamental dos indígenas à terra: do Brasil-colônia ao Estado Democrático de Direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 43, 2006.

MARÉS, Carlos Frederico Marés. Os povos indígenas e o direito brasileiro. *In*: SOUZA FILHO, Frederico Marés; BERGOLD, Raul Cezar. **Os direitos dos povos indígenas no Brasil: desafios no século XXI**. Curitiba: Letra da Lei, 2013. p. 13-34.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 11 ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

MARTINS, Cynthia Carvalho. A afirmação identitária dos grupos étnicos da Amazônia. *In*: SAUER, Sérgio; ALMEIDA, Wellington (org.). **Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

MATTOS NETO, Antonio José de. **Curso de direito agroambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2018.

MATTOS NETO, Antonio José de; BENATTI, José Heder; BRITO, Ciro de Souza. Posse Agrária e posse agroecológica - diferentes formas de apossamento para fins produtivos na Amazônia. *In*: FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha (Coord.) **Manual de Direito Agrário**. E-book - 1ª ed. Belém: UFPA, 2018.

NÓBREGA, Luciana Nogueira. **“Anna Pata, Anna Yan – Nossa terra, Nossa Mãe”**: a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol e os direitos territoriais indígenas no Brasil em julgamento. 2011, 337 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

OLIVEIRA, Lya Cynthia Porto de. **Reconhecimento dos direitos territoriais indígenas**: uma mediação entre os Guarani e o Estado. 2012, 172 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

REYDON, Bastiaan Philip. A Governança de Terras no Brasil: avanços e gargalos para a obtenção de segurança jurídica na terra. *In*: BENATTI, José Heder (org.). **Cadastro territorial no Brasil**: perspectivas e o seu futuro. Belém: UFPA, 2018.

REYDON, Bastiaan Philip; BUENO, Ana Paula da.; FERNANDES, Vitor Bukvar; AGUIAR, Márcia Souza de. Débil governança de terras no Brasil: o caso do cerrado piauiense. *In*: REYDON, Bastiaan Philip; FERNANDES, Vitor Bukvar; BUENO, Ana Paula da.; SIQUEIRA, Gabriel Pansani. (org.). **Governança de Terras: da Teoria à Realidade Brasileira**. Brasília: FAO/SEAD, 2017a.

REYDON, Bastiaan Philip; FERNANDES, Vitor Bukvar; BUENO, Ana Paula da.; SIQUEIRA, Gabriel Pansani. Histórico de ocupação do estado do Mato Grosso e os reflexos em sua governança de terras. *In*: REYDON, Bastiaan Philip; FERNANDES, Vitor Bukvar; BUENO, Ana Paula da.; SIQUEIRA, Gabriel Pansani. (org.). **Governança de Terras: da Teoria à Realidade Brasileira**. Brasília: FAO/SEAD, 2017b.

SANTILLI, Juliana. Os “novos” direitos socioambientais. **Revista Direito e Justiça-Reflexões Sociojurídicas**, Santo Ângelo, n. 9, p. 6-18, nov. 2006.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2005.

SARMENTO, Ana Maria Silva; DIAS, Arlene Mara de Sousa; SILVA NETO, Nirson Medeiros da. Introdução. *In*: SARMENTO, Ana Maria Silva *et al.* **Direitos, ambientes e conflitos**. 1. Ed. Belém: RFB, 2021.

SOARES, Ilton Araújo; OLIVEIRA, Jorge Eduardo Lins; LIMA, Eduardo Rodrigues Viana. Conflitos socioambientais na Área de Proteção Ambiental de Jenipabu - RN. **Revista Brasileira de Geografia Física**, [S.l.], v. 11, n. 2, p. 490-509, jun. 2018.

TRECCANI, Girolamo Domenico. Dos cadastros ao cadastro único multifinalitário: o longo caminho a ser trilhado. *In*: BENATTI, José Heder (org.). **Cadastro territorial no Brasil**: perspectivas e o seu futuro. Belém: UFPA, 2018.

TRECCANI, Girolamo Domenico, BENATTI, José Heder, MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes. Agravamento da violência no Campo: reflexões sobre a política de regularização fundiária. *In*: CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DOM TOMÁS BALDUINO, **Conflitos no Campo: Brasil 2020**. Goiânia: CPT Nacional, 2021. pp. 112-123.

O DESAFIO DO RECONHECIMENTO DOS DIREITOS TERRITORIAIS DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS DO MARAJÓ

Girolamo Domenico Treccani

Aianny Naiara Gomes Monteiro

Tatiane Rodrigues Vasconcelos

O Marajó, localizado na foz do rio Amazonas, é o maior arquipélago fluvio-marítimo do planeta, sendo formado por mais de duas mil ilhas e detém uma área de 10.280.969 ha. Seu processo de ocupação não difere daquele das demais regiões da Amazônia, visto que foi inicialmente habitado por vários povos indígenas, muitos escravizados e exterminados ainda no período colonial.

1 Advogado, Doutor em Ciência e Desenvolvimento Socioambiental, Pós-doutorado pela Universidade de Trento (Itália) e Universidade Federal de Goiás. Professor da Graduação (FAD) e da Pós-Graduação em Direito (PPGD), Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia (PPGDDA), da Universidade Federal do Pará (UFPA) e do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário (PPGDA) da Universidade Federal e Goiás (UFG). Membro da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA/PPGD/ICJ/UFPA). Consultor jurídico da Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Pará (Fetagri/PA), da Malungu e Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI-SP). E-mail: girolamo@ufpa.br.

2 Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestra em Agricultura Familiar e Desenvolvimento Sustentável pelo Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas, ambos pela Universidade Federal do Pará. Especialista em Direito Registral e Notarial pelo Centro de Ensino Renato Saraiva (CERS). Voluntária na Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA/UFPA). Assessora no Ministério Público do Estado do Pará. E-mail: aiannymonteiro@yahoo.com.br.

3 Doutoranda e Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Direito na UFPA. Especialista em Processo Civil/ Direito Civil pela FGV, em Direito Ambiental pela ESA/CESUPA e Regularização Fundiária pelo NAE/UFPA. Voluntária na Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA/UFPA). Assessora no Ministério Público do Estado do Pará. E-mail: tatirov@yahoo.com.br.

Ao longo dos séculos foi se consolidando a ocupação do território: de um lado o latifúndio e seus documentos de origem, muitas vezes, duvidosa, e do outro uma população integrada por ribeirinhos, pescadores, seringueiros que têm como principal atividade econômica a agricultura de subsistência e a extração de açaí e madeira.

Dentro deste contexto que, a partir de 2005 começaram a ser expedidas Autorizações de Uso (hoje Termo de Autorização de Uso – TAUS) e criados Projetos de Assentamento Agroextratistas (PAE). O governo estadual emitiu alguns títulos quilombolas, mas dezenas de processos estão tramitando há mais de quinze anos. Apesar da criação de quilombos ter permitido a conquista de espaços de liberdade, ainda hoje seu reconhecimento territorial lhes é negado pelo Estado nacional.

Considerando que no Arquipélago do Marajó existem dezenas de ilhas fluvio-marítimas, ilhas de várzea, terrenos de marinha e acrescidos de marinha sem a devida medição, se faz necessário verificar a dominiliidade desta região.

No Marajó foram registrados centenas de Cadastros Ambientais Rurais (CAR), alguns deles utilizados em processos judiciais como “provas de domínio ou posse”, inclusive os que incidiam em PAE. Existem várias unidades de conservação, inclusive um parque estadual sobreposto a um PAE que gerou um conflito entre as populações tradicionais ali residentes e o órgão ambiental estadual.

O conhecimento da atual estrutura fundiária passa pelo resgate das informações relativas aos diferentes tipos de documentos expedidos, a fim de identificar quais transferiram domínio. O presente trabalho tem como objetivo verificar qual órgão tem jurisdição sobre o arquipélago e,

consequentemente, ajudar a identificar quais áreas possuem natureza pública ou privada e, poderiam ter sido registradas em nomes de particulares, pois, estudos prévios realizados pela Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA) mostram que em vários Cartórios a soma da área supera a superfície do município⁴. As técnicas de pesquisa utilizadas são a legislativa e a bibliográfica, com análise os pareceres emitidos pelo Ministério Público Federal e Estadual, Advocacia Geral da União, Procuradoria Geral do Estado, ITERPA e INCRA. Também são verificadas as políticas de reconhecimento de direitos territoriais, com destaque a quilombos e assentamentos.

Inicialmente é necessário verificar como se deu o processo de ocupação do espaço marajoara reconstruindo as diferentes formas de titulação e as normas utilizadas. Por isso serão consultados os seguintes referenciais teóricos: Benatti, 2016; Benatti *et al.*, 2005; Éleres, 2002, 2014 e 2022; Euler e Ramos, 2021; Silva, 2021; e Treccani, 2001.

Ante o exposto, entende-se que estudar a dominialidade do arquipélago é fundamental para poder apontar saídas jurídicas e políticas que permitam reconhecer os direitos territoriais das populações tradicionais e superar o atual caos fundiário.

O trabalho divide-se nas seguintes seções: “Localização, características sociais do Marajó”, na qual se apre-

4 Estas informações foram coletadas de maneira especial por meio dos Projetos de Pesquisa: “Levantamento das Informações Cadastrais dos Imóveis que constam no CNIR, CAR e dos Registros de Imóveis Bloqueados, Cancelados, Requalificados e Desbloqueados”, “Ordenamento Territorial e Governança de Terras na Amazônia”, Residência Clínica Jurídica: Análise dos documentos relativo ao “Projeto Jari” e “Sistematização das Informações Relativas as Comunidades Quilombolas”.

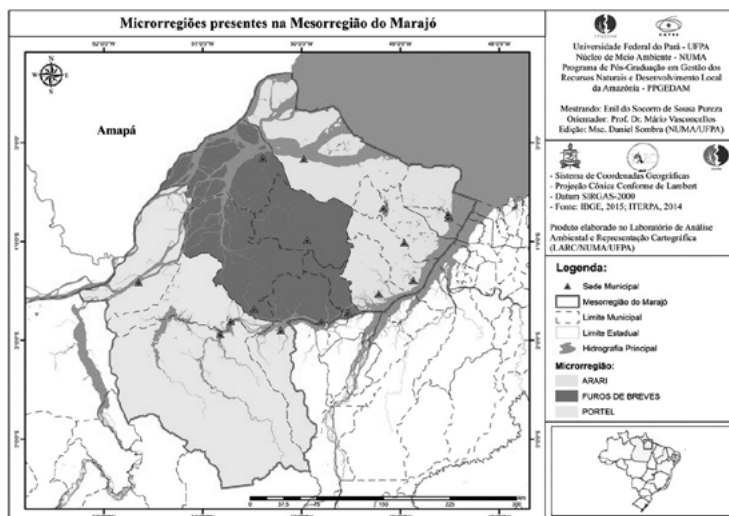
senta brevemente as principais características geográfica, administrativas e sociais do arquipélago; “Resgatando a história: muitas normas, muitos documentos”, que apresenta considerações sobre a estrutura fundiária do Marajó e as implicações da diversidade de documentos de terras expedidos pelo Estado ao longo dos séculos, visando a regularidade da posse destas áreas; e, por fim, a Seção denominada “Ordenamento territorial e o reconhecimento dos direitos das comunidades tradicionais”, onde são abordadas as diferentes formas de reconhecimento dos direitos das comunidades tradicionais marajoaras e seus desafios.

1. Localização, Características Sociais do Marajó

De um ponto de vista da organização administrativa do Estado do Pará, a Mesorregião do Marajó está dividida em três Microrregiões, totalizando dezesseis municípios: (1) Arari: Cachoeira do Arari, Chaves, Muaná, Ponta de Pedras, Salvaterra, Santa Cruz do Arari e Soure; (2) Furos de Breves: Afuá, Anajás, Breves, Currálinho e São Sebastião da Boa Vista; e (3) Portel: Bagre, Gurupá, Melgaço e Portel.

Enquanto nas primeiras duas microrregiões se localizam os municípios que ocupam a parte insular do arquipélago, a última agrega os municípios localizados na parte continental. Estas duas constatações geográficas levam a afirmar que, enquanto nas microrregiões de Arari e Furos de Breves as terras são quase exclusivamente sob a administração da União, na microrregião de Portel existem terras federais e estaduais. Por isso são nestes últimos municípios que se concentram os títulos quilombolas emitidos pelo Instituto de Terras do Pará (ITERPA) e os assentamentos estaduais.

Figura 1: Microrregiões e municípios do Marajó



Fonte: <https://www.numa.ufpa.br/index.php/mapas/item/71-marajo-mesor-regiao>, acesso em 20 de abril de 2023.

O mapa acima apresenta os 16 municípios que integravam a mesorregião do Marajó, até o final de 2022. Atualmente foi incluído o município de Oeiras do Pará, que, porém, não foi objeto de nossa análise.

Uma preocupação advém da análise do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), pois metade dos municípios marajoaras se localizam entre os piores do Brasil. De acordo com Ramos (2020), 08 de 16 destes municípios estão entre os 50 piores índices de IDH avaliados pelo IBGE em 2020⁵. São, portanto, necessárias e urgentes políticas públicas de geração de emprego e renda para a região.

5 Breves (5520°), Curralinho (5524°), Afuá (5543°), Anajás (5550°), Portel (5553°), Bagre (5558°), Chaves (5560°) e Melgaço (5565°) (Ramos, 2020).

2. Resgatando a História: Muitas Normas, Muitos Documentos

Por ter sido uma região colonizada desde o século XVII, no Marajó existem inúmeros tipos de documentos de terra. Por isso, um dos primeiros objetivos do ordenamento territorial da região deverá analisar o processo de ocupação e sua estrutura fundiária, resgatando e sistematizando quais documentos foram emitidos, por qual autoridade e se a mesma tinha competência para isso.

Ao longo de cinco séculos de ocupação de terras no Pará, diferentes autoridades emitiram vários tipos de documentos de terras (Éleres, 2021). Analisando-se a história se verifica como foram expedidos dezenas de documentos diferentes. Destaca-se, porém, que nem todos estes documentos eram válidos para transferir o domínio do patrimônio público para particulares: “1 - Sesmaria, 2 - Paroquial, 3 - Posse, 4 - Legitimação, 5 - Propriedade, 6 - Provisório, 7 - Definitivo, 8 - Agrícola, 9 - Contrato de Aforamento, 10 - Contrato de Arrendamento, 11 - Quilombos” (Éleres, 2021, fls. 02 a 06).

Além destes podem ser citados, entre outros, os Título de Ocupação, os Títulos Coloniais e as Licenças de Ocupação. Contudo, não se sabe ao certo quais e quantos destes documentos translativos de domínio (ou não) foram emitidos no Marajó.

Neste contexto é de fundamental importância responder a seguinte questão: as terras do Marajó pertencem à União, ao Estado do Pará ou aos diferentes Municípios?

Uma análise preliminar realizada pela Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA) identificou muitos tí-

tulos, que deram origem a milhares de matrículas, são de difícil localização. Além disso, diversos documentos foram emitidos por órgãos diferentes estão sobrepostos. Estes estudos, como, por exemplo o publicado pelo IMAZON em 2023 (Treccani *et. al.* 2023), demonstram a existência de uma situação de dominialidade confusa e conflituosa.

Depois de ter resolvido a questão relativa à dominialidade das terras é necessário coletar, sistematizar e analisar as nomas federais e estaduais, os pareceres emitidos pelo Ministério Público Federal e Estadual, pela Advocacia Geral da União, pela Procuradoria Geral do Estado, pelo ITERPA e INCRA.

Considerando que a Emenda Constitucional nº 46/2005 retirou da dominialidade da União as ilhas costeiras que contenham a sede de Municípios, precisa-se verificar, a luz da jurisprudência e da doutrina se a mesma se aplica ao Marajó.

2.1. Cartas de Sesmaria

O Marajó foi uma das primeiras regiões da Amazônia a ser ocupada pelos portugueses que instalaram dezenas de fazendas de criação de gado bovino e equino escravizando os nativos. Os povos indígenas que habitavam a denominada Ilha Grande Joanes, foram “nações indígenas bastante numerosas que habitaram a então Ilha Grande de Joanes foram duramente escravizados pelos portugueses que tomaram para si grandes áreas de terras por meio de concessões de sesmarias (Brasil, 2007).

Segundo Silveira (1994), o Marajó foi a segunda região do Pará onde foram concedidas e confirmadas o maior nú-

mero de Cartas de Sesmaria, no total de 68⁶, sendo parte considerável destes documentos emitidos em menos de vinte anos, uma vez que somente entre 1721 e 1740 foram distribuídas mais de 50 sesmarias (Brasil, 2007).

Analisando-se estes números Treccani (2001) mostra que isso representa 17,62% do total de cartas concedidas. Considerando, porém, a área ocupada pelas sesmarias do Marajó, chega-se a 606.294 ha, isto é, quase 30% da extensão ocupada, passando a ser a região com a maior parcela de terras atribuídas durante o período sesmarial. Foi nesta região que foram concedidas as cartas com a maior extensão territorial e cujo tamanho médio foi o maior de todas as cartas confirmadas Grão Pará: 8.916 ha⁷.

Considerando que, no Pará a soma das áreas das 386 cartas de sesmaria confirmadas é de 2.088.689 (Treccani, 2001. p. 58) e sua área territorial é de 124.587.070 ha (IBGE, 2022), as sesmarias ocupam 1,68% do território paraense, enquanto as do Marajó ocupam 5,90% de seu território comprovando uma ocupação secular. Muitas áreas excederam os limites das Sesmarias:

Há sesmarias com áreas ocupadas além da extensão da propriedade, que pela descrição dos limites, não integram as áreas, originalmente, tituladas. Por isso, as áreas ocupadas além da extensão da propriedade não podem desbloquear a matrícula no registro de imóveis da comarca em cumprimento do Provimento 13/2006 da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do TJP (Éleres, 2021).

6 A região onde foram confirmadas o maior número de cartas foi o Rio Guamá e seus afluentes, por ser a região mais próxima à capital do Estado, Belém, com 73 cartas.

7 Segundo Silveira (1994, p. 185-190) a carta expedida e confirmada em 1764 Manoel José Henriques de Lima tinha 16 léguas quadradas: 69.696ha. Uma tinha 9 léguas (39.204ha); 4 cartas tinham 4 léguas (17.424ha); 6 com 3 Léguas (13.068ha) e 25 com. 2 léguas (8.712ha).

Importante destacar que, para serem confirmadas pelo rei de Portugal e se transformarem em propriedade, as cartas deveriam comprovar ter cumprido as seguintes obrigações: 1) Aproveitamento; 2) medição e demarcação; 3) registro e 4) pagamento do foro.

O cumprimento da função social na sua dimensão produtiva, desde o começo, foi uma obrigação constante tanto que a Lei de Sesmaria de 1375, determinava que era necessário “lavar e semear” as terras, sob pena de as perder. Caso o detentor do imóvel não cumprisse as cláusulas no prazo estabelecido, era sujeito à pena do comisso, perdendo o direito à terra.

O requisito da comprovação da utilização produtiva do imóvel foi uma constante na legislação imperial, republicana e do Estado do Pará. O Art. 4º da Lei de Terras (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850), permitia a revalidação das cartas “que se acharem cultivadas, ou com princípios de cultura e morada habitual”.

Também o Art. 3º do Decreto estadual nº 410, de 8 de outubro de 1891, primeira norma paraense de destinação de terras públicas para particulares, determinava a obrigatoriedade de revalidar as sesmarias “que não tendo sido medidas ou demarcadas, se acharem cultivadas pelo menos em um terço de sua extensão e com morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário ou de seus sucessores legítimos”.

A obrigação de revalidar as cartas de sesmaria mostra que nem todas deram origem a “propriedades” e seu eventual registro imobiliário deve ser cancelado. Cada um destes documentos terá que ser devidamente georreferenciado e verificado se a cadeia das matrículas está completa.

2.2. Registro do Vigário

Instituído pelo art. 13 da Lei de Terras, que determinava fosse organizado “por freguesias o registro das terras possuídas, sobre as declarações feitas pelos respectivos possuidores”, os chamados de “registros do Vigário” (também conhecido como registro paroquial), são documentos presentes na região.

Trata-se de meras declarações dos possuidores de terras que não constituem prova de domínio (Éleres, 2021), conforme se observa do art. 94 do Decreto 1318/1854, não podendo, desse modo, serem arroladas como origens válidas de eventuais registros imobiliários.

Entre 1854 e 1891 teriam sido expedidos “35 mil títulos paroquiais no Grão Pará” (Paraguassu, 2021, fls. 8). Diante dessa informação, é preciso saber quantos deles foram cadastrados no Marajó; quantos deram origem aos registros imobiliários indevidos, portanto, nulos; destes quantos foram anulados e seus registros imobiliários cancelados; ou quantos sofreram os efeitos dos provimentos do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA) e da decisão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que determinou o bloqueio e cancelamento de áreas acima do limite constitucional indevidamente registradas nos cartórios de registros de imóveis da região.

2.3. Título de Posse

O art. 64 da Constituição de 1891, determinou a estadualização das terras. O Pará, por sua vez, regulamentou a alienação destas áreas por meio do Decreto Estadual nº 410, de 08/10/1891, que criou o documento mais utilizado na história fundiária do Estado do Pará, o Títulos de Posse.

Como o próprio nome sugere, trata-se de uma declaração que visava a criação de um cadastro estadual das terras ocupadas e que, “para se transformar em propriedade e serem aptos à matrícula no registro de imóveis, estavam sujeitos à legitimação” (Pará, 2006), conforme se verifica dos considerandos do Provimento da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior (CJCI) do TJPA nº 13/2006.

De acordo com o Provimento nº 013/2006-CJCI/TJPA, no Pará, por “estimativa, devem ter sido expedidos, nesse regime, cerca de cinquenta a sessenta mil Títulos de Posse, com limites imprecisos e apenas uma pequena parte deles foi legitimada, entretanto, ainda assim, quase um século depois, a partir da década de setenta, milhares deles foram indevidamente levados a registro nos Cartórios de Registro de Imóveis do Estado” (Pará, 2006).

2.4. Inúmeros Documentos Geram Insegurança Jurídica

Além dos títulos descritos acima, é necessário verificar quais outros tipos de títulos foram emitidos e, considerando a precariedade das informações relativas à descrição dos seus limites, comprovar onde se localizam.

Em todos os casos é preciso verificar se quem os emitiu tinha legitimidade constitucional para isso. Por exemplo, os títulos emitidos pelo Estado do Pará ou por Prefeituras em áreas federais não têm valor. Outro dado a ser analisado é se as cadeias dominiais constantes nas matrículas são completas, isto é, se comprovam a correta sucessão entre os detentores originários e os atuais.

Uma das medidas urgentes para superar a atual situação de insegurança jurídica, fruto de documentos inidôneos a

transferirem o domínio das terras que foram levados a registro, é a digitalização do acervo do INCRA, SPU, ITERPA e dos Livros dos Cartórios de Registros de Imóveis desta região, além da plotagem e inserção num sistema que permita analisar o valor documental e espacial dos mesmos.

Depois de constatar inúmeros problemas o TJPA, por meio da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior editou o Provimento nº 13/2006 que determinou o bloqueio das matrículas que tivessem origem em títulos emitidos acima dos limites constitucionais.

Merecerão, portanto, uma atenção especial às matrículas canceladas pela Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça em 2010: quantas foram requalificadas e desbloqueadas⁸? Precisa-se evitar que municípios do Marajó tenham “mais papel que terra”.

Um levantamento da CIDHA, realizado a partir de dados fornecidos pela Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões ligadas à

8 A partir de novembro de 2021, a Instrução nº 2 da Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, que implementou o sistema informatizado de controle de bloqueios/desbloqueios, cancelamentos/requalificação, de matrículas de imóveis rurais, no âmbito do Estado do Pará, deu o prazo de “30 (trinta) dias, a partir da publicação deste ato, para o preenchimento integral de todas as matrículas que se amoldam às hipóteses dos Provimentos nº 013/2006-CJCI, Provimento nº 002/2010-CJCI e Provimento Conjunto nº 04/2021-CRMB-CJCI, sob pena de responsabilidade do Oficial” (art. 3º). A instrução, porém, limita o acesso a este sistema: “Considerando a existência de dados pessoais no referido sistema, o acesso ao mesmo será feito exclusivamente a Presidência do TJPA, a Corregedoria-Geral de Justiça, a Ouvidoria Agrária do Estado, além dos juízes corregedores permanentes, para fins de subsidiar decisões em processos e expedientes envolvendo a matéria, nos termos da Lei nº 13.709/2018 (LGPD)”. Esta falta de transparência nas informações públicas dificulta o controle da sociedade e do Ministério Público.

Grilagem (PARÁ, 2018),⁹ mostrava como o município de Gurupá, que detém uma área territorial de 854.003,2 ha, tinha uma área registrada de 4.509.262,6 ha, isto é 528,01% a mais que a superfície municipal.

A mesma situação foi verificada nos municípios de Chaves, cuja área territorial é de 692.170,9000 ha e registrada era de 1.070,328,4924 ha, isto é, 154,63%; e Portel cuja área territorial era de 2.538.477,9 ha e uma área registrada de 3.459.909,8144, isto é, 136,30% a mais. Estes dados se referiam a informações relativas matrículas irregulares bloqueadas em 2006. No entanto, ainda se questiona qual a situação atual depois da determinação de cancelamento, uma vez que não têm dados concretos de quantos destas áreas foram retomadas pelo Estado do Pará, arrecadadas e destinadas adequadamente ou mesmo quantas destas foram requalificadas e desbloqueadas pelos juízes agrários.

Esta mesma situação se repete no SICAR e no Cadastro do INCRA. Pode-se concluir que a estrutura fundiária marajoara necessidade de ulteriores análises. Neste contexto tem um dado preocupante é que não existem informações se e quantos CRI do Marajó tenham digitalizados seus livros e os tenham incluídos no Sistema de Registros Eletrônico de Imóveis (SREI), um grave problema que precisa ser solucionado, para que seja garantida a transparência e publicidade dos registros.

Além das considerações jurídicas acima relativas aos documentos é necessário serem realizadas observações de um ponto de vista fático e jurídico, pois o arquipélago do Marajó apresenta várias situações diferentes: ilhas com e

9 Esta comissão é conhecida como Comissão de Combate à Grilagem e foi criada pela Portaria n° 271/2007 da Presidência do TJ-PA,

sem interior nacional (ilhas de várzea), rios federais como o Amazonas e Pará e rios estaduais com influência da maré em cujas suas margens, têm terrenos de marinha.

3. O Desafio de Demarcar os Terrenos de Marinha e As Áreas de Várzea

O primeiro desafio a ser enfrentado quando se debate a realidade fundiária do Arquipélago do Marajó é definir se os rios que o circundam, as ilhas e as áreas de várzea são federais ou estaduais. Pode-se afirmar que os dois rios principais, o Amazonas e Pará, são federais, conforme previsto no inciso III artigo 20 da Constituição Federal¹⁰.

Se não existem dúvidas em relação ao Rio Amazonas, cuja nascente se localiza fora do Brasil, no caso do Rio Pará, a Agência Nacional de Águas (ANA) afirma que o trecho no lado sul do arquipélago é federal. Todos os demais rios menores, perenes ou não, furos e igarapés que separam as diferentes ilhas sofrem influência da maré, fato que federaliza suas margens caracterizando-as como terrenos de marinha e acrescidos.

Desde a Carta Régia de 4 de outubro de 1678 a utilização dos terrenos de marinha começou a ter um tratamento especial, culminando com o art. 20, VII da Constituição Federal de 1988 que prevê: “Art. 20. São bens da União: VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos”, sendo, por-

10 Art. 20 São bens da União: (...)

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais”.

tanto, fundamental a determinação da Linha de Preamar Médio de 1831 para identificar sua localização¹¹.

Constata-se que muitas ilhas do Marajó, alagam em determinados períodos do ano, podendo, assim serem definidas como “ilhas de várzea” pois, sequer têm interior nacional, sendo, também são federais conforme dispõe o art. 1º da Decreto-Lei nº 9.760/1946¹². Consideram-se várzeas ou planície de inundação as “áreas marginais a cursos d’água sujeitas a enchentes e inundações periódicas” (artigo 3º, XXI da Lei nº 12.651/2012). No caso do Marajó todos os rios, igarapés e furos, bem como todas as várzeas sofrem a influência das marés.

No caso das ilhas, entende-se que a dominialidade da água (federal ou estadual) determina a dominialidade das ilhas. Segundo Benatti (2016. p. 21) “Na prática a várzea é o terreno que suporta a água, daí a possuir a mesma dominialidade da água. Se a água for federal, o domínio será federal; se for estadual, o domínio será estadual”.

Por isso é fundamental a determinação que, até 31 de dezembro de 2015, a Secretaria do Patrimônio da União – SPU demarque a Linha de Preamar Médio - LPM¹³, iden-

11 O art. 5º do mesmo diploma legal determina uma destinação especial destas áreas onde a União deve evitar constituir latifúndios: Parágrafo único. A posse a que a União condiciona a sua liberalidade não pode constituir latifúndio e depende do efetivo aproveitamento e morada do possuidor ou do seu preposto [...] (grifo nosso).

12 Art. 1º Incluem-se entre os bens imóveis da União: (...) e) os terrenos marginais de rios e as ilhas nestes situadas na faixa da fronteira do território nacional e nas zonas onde se faça sentir a influência das marés (grifo nosso);

13 Art. 12-C DEL. nº 9.760/1946. Fica a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) autorizada a concluir até 31 de dezembro de 2025 a identificação dos terrenos marginais de rio federal navegável, dos terrenos de marinha e seus acrescidos, de que tratam os arts. 2º, 3º e 4º deste Decreto-Lei (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).

tificando a localização dos terrenos de marinha conforme determina o Art. 2º do Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946: São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831 [...].

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela **oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros** pelo menos, do nível das águas, que ocorra **em qualquer época do ano** (grifo nosso).

A norma acima não faz qualquer diferença entre rios perenes e temporários e não leva em consideração o tempo de cheia ou vazante, mas tão somente a alteração do nível das águas em qualquer período do ano.

Considerando a riquíssima hidrografia do Marajó e as áreas que alagam diariamente ou sazonalmente, uma parte considerável do arquipélago apresenta terrenos de marinha e seus acrescidos, sendo, sem qualquer sombra de dúvida, da União.

Urge agilizar o trabalho conjunto entre a SPU e o INCRA que, a partir do Programa “Nossa Várzea” permitiu um avanço significativo no atendimento às reivindicações das populações tradicionais.

Um debate jurídico importante se estabeleceu com a introdução, na Constituição Federal, da Emenda Constitucional 46/2005 que retirou do domínio da União as ilhas costeiras sede de municípios.

Depois de intensos debates a Defensoria Pública do Estado do Pará, a Defensoria Pública da União, o Ministério Público Federal, a Federação dos Trabalhadores Ru-

rais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Pará – FETAGRI e o Ministério Público do Estado do Pará, concluíram que esta Emenda não se aplica ao Marajó (Barreto, *et al.*, 2022).

Esta posição tinha sido defendida anteriormente pela Advocacia Geral da União e pela Procuradoria Geral do Estado do Pará¹⁴.

4. Ordenamento Territorial e o Reconhecimento dos Direitos das Comunidades Tradicionais

Analisando a estrutura fundiária se percebe a grande concentração de propriedade existentes na região. “Os estabelecimentos de até 4 módulos fiscais (79%) ocupam menos de 10% da área total cadastrada, enquanto os acima de 15 módulos fiscais (11%) respondem por 80% da área” (Brasil, 2007, p. 9).

Analisando os dados do SIGEF se verifica que na maior parte dos municípios os imóveis certificados são inferiores a 25% do total. Apenas Portel (45,49%) e Santa Cruz do Arari (31,29%) tem um melhor desempenho. Estas informações ressaltam a necessidade de adoção de medidas para democratizar o acesso à terra que atendam os diferentes atores sociais, conforme sugere o Ministério Público do Estado do Pará:

14 Em 09 de setembro de 2022 o Estado do Pará ajuizou no Supremo Tribunal Federal uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.008 solicitando que fosse reconhecido a não recepção pela atual Constituição do art. 1º, “c” do Decreto-Lei nº 9.760/1946 declarando que os terrenos situados em ilhas fluviais e lacustres não situadas em zonas limítrofes com outros países não fossem da União. Até abril de 2023 se tinham manifestado contra esta pretensão solicitando seu indeferimento: a Presidência da República, Advocacia Geral da União, a Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Procuradoria Geral da República.

Considerando o referido contexto de ocupação do Marajó, o Ministério Público do Estado do Pará compreende que o reconhecimento de que **há uma diversidade social e fundiária nesta região**, o pressuposto de partida para qualquer plano de ordenamento territorial e regularização fundiária que se pretenda desenvolver, seja em áreas de incontestável domínio da União, seja em áreas Estaduais, seja em pretensas áreas eventualmente reivindicadas pelos municípios que compõem a Macrorregião do Marajó (Pará, 2022, p. 02).

Por isso que a atuação do poder público federal (SPU e INCRA) e estadual (ITERPA), que nas últimas duas décadas criaram um conjunto de novas formas de regularização, seja via a expedição de documentos preliminares (autorizações de uso), seja por meio da criação de projetos de assentamento ambientalmente diferenciados ou a titulação de comunidades remanescentes de quilombo precisam ser continuadas e ampliadas.

Num documento remetido para a Comissão de Combate à Grilagem, em 01 de agosto de 2022, a FETAGRI Pará afirmava que:

A FETAGRI PARÁ não tem dúvida que o desenvolvimento socioeconômico do Marajó passa necessariamente no resgate da dignidade e do protagonismo das populações tradicionais, ribeirinhos(as) e agricultores(as) familiares e pela garantia de seu acesso à terra e ao território. Os Trabalhadores(as) Rurais, os Agricultores(as) Familiares reconhecem que, nos anos de 2005 a 2018, a União, teve um papel significativo na garantia do reconhecimento do direito de acesso à terra das populações tradicionais (...)

Configurando em sua maior parte terras tradicionalmente ocupadas, constituem-se como territórios imprescindíveis à reprodução física e social de

quilombolas, pescadores artesanais, ribeirinhos, marisqueiros e pequenos agricultores, caracterizados como povos e comunidades tradicionais (Fetagri, 2022, p. 5).

É neste contexto que surge a necessidade de se debater o ordenamento territorial como uma forma de verificar quem tem direito à terra e, em caso de sobreposição de imóveis, a quem deve ter prioridade no processo de reconhecimento de direitos territoriais. Segundo Benatti (2001) reconhecer o direito das populações tradicionais permite alcançar três objetivos:

(...) ao legitimar a permanência das populações tradicionais em suas áreas de uso e manejo são alcançados três objetivos básicos: a) resolver o problema dos conflitos pela posse da terra e, com isso, fortalecer a fixação da mulher e do homem no campo; b) possibilitar uma alternativa econômica para esses grupos sociais ao garantir o acesso à propriedade e o uso exclusivo de diversos recursos florestais e aquáticos existentes no imóvel rural; c) assegurar espaço físico para a reprodução social e cultural do grupo (Benatti, 2001, p. 106).

Outro objetivo que pode ser agregado, é a proteção ambiental destes espaços, que é possibilitada pelas formas de uso dos recursos e realização de atividades de baixo impacto.

No Marajó estes caminhos são múltiplos e devem ser explorados a fim de garantir regularidade fundiária, segurança jurídica e geração de renda para a população local.

4.1. As Diferentes Formas de Garantir o Acesso à Terra

4.1.1. Autorização de Uso e Termo de Autorização de Uso Sustentável

A realização, em agosto de 2005, em Belém e Santarém, dos Seminários “Nossa Várzea” promovidos pela Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Pará em conjunto com a direção nacional da Secretaria do Patrimônio da União, permitiu a participação de duzentos representantes dos moradores das áreas de ilhas e várzea de vários municípios paraenses. Os encontros contaram ainda com a participação dos movimentos sociais, de especialista no assunto e representantes dos governos do Pará, Amapá e Amazonas.

A iniciativa promoveu um novo modelo de gestão compartilhada do patrimônio público e faz renascer a esperança de dias melhores para os povos e comunidades tradicionais do Marajó. O Seminário deu origem ao “Projeto Nossa Várzea – Cidadania e Sustentabilidade na Amazônia Brasileira” que permitiu a emissão de 28.845 autorizações de uso (Silva, p. 73), e a criação de centenas de Projetos de Assentamentos Agro-extrativistas na Amazônia.¹⁵ O primeiro fruto deste diálogo foi a emissão das Autorização de Uso para o desbaste de açaizais, colheita de frutos ou manejo de outras espécies extrativistas (Portaria SPU n° 284, de 14 de outubro de 2005).

15 Ver BRAAIL. INCRA. Assentamentos. Relação dos Projetos. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos-relacao-de-projetos>. Acesso em 30 de abril de 2023.

Esta Portaria visava: “Disciplinar a utilização e aproveitamento dos recursos naturais das várzeas, ribeirinhas de rios, sob domínio da União, em favor das populações locais tradicionais”. Esta autorização era conferida “em caráter excepcional, transitório e precário, nas áreas sob domínio da União, caracterizadas como de várzea, ou presumíveis terrenos de marinha e acrescidos (Art. 1º).

Pela primeira vez os enseios dos moradores das ilhas de terem reconhecidos seus direitos territoriais encontrava eco na SPU que lhes garantia o direito à ocupação e uso sustentável das áreas de várzea. Apesar da precariedade destes documentos, o processo de regularização evoluiu com a criação do Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) (Portaria SPU nº 100, de 3 de junho de 2009), que não só manteve a mesma perspectiva de reconhecer o acesso à terra, mas incluiu a possibilidade das TAUS coletivas e considerava este documento como uma forma preliminar de processo de regularização que culminaria com a emissão de CDRU.

O Art. 11 da Portaria SPU nº 89, de 15 de abril de 2010 determina que: **“Art. 11 - O Termo de Autorização de Uso Sustentável - TAUS inicia o processo de regularização fundiária, podendo ser convertido em Concessão de Direito Real de Uso - CDRU”** (grifo nosso).

O art. 10-A da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, com a redação dada pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017¹⁶,

16 Art. 93. A Lei no 9.636, de 15 de maio de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações: Art. 10-A. A autorização de uso sustentável, de incumbência da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), ato administrativo excepcional, transitório e precário, é outorgada às comunidades tradicionais, mediante termo, quando houver necessidade de reconhecimento de ocupação em área da União, conforme procedimento estabelecido em ato da referida Secretaria (grifo nosso).

regulamenta atualmente este documento que se destinam **“exclusivamente a grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social”**¹⁷, que utilizam áreas da União e seus recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, econômica, ambiental e religiosa utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (grifo nosso) (art. 4º da Portaria SPU nº 89, de 15 de abril de 2010).

Segundo o MPF¹⁸:

A expedição de TAUS na região do Marajó gerou, no mínimo, três situações que merecem destaque:

- significou, para os ribeirinhos, uma espécie de **“carta de alforria”**, que os encorajou a romper com a “cultural” política de exploração de mão de obra de moradores locais por supostos “proprietários” de terras na região marajoara, baseada na “meação”;
- **gerou conflitos** entre os moradores tradicionais locais e as pessoas que foram levadas a ocupar áreas vizinhas em razão da venda indevida de terras públicas;
- **judicialização de ações de reintegração de pos-**

Parágrafo único. **A autorização a que se refere o caput deste artigo visa a possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, destinados à subsistência da população tradicional, de maneira a possibilitar o início do processo de regularização fundiária que culminará na concessão de título definitivo, quando cabível.”** (grifos nossos)

17 Esta definição consagra os destinatários desta norma como “Populações tradicionais” (ver Art. 3º do Decreto 6.040/2007) às quais aplica-se a Convenção 169 da OIT, incluindo o direito de consulta prévia, livre e informada.

18 Ver Despacho nº 4562/2022, constante do Procedimento Administrativo - PA nº 1.23.000.001312/2017-37, que tem como objeto: “acompanhar o cumprimento, pela SPU, da regularização fundiária comprometida nos negócios processuais, através de análise dos relatórios quadrimestrais das atividades desenvolvidas” (grifo nosso).

se pelos supostos “donos” das terras do Marajó, insatisfeitos com a recusa de pagamento por parte dos ribeirinhos “meeiros” que viram no recebimento do TAUS uma forma de reconhecimento de sua tradicional posse, bem como a disputa pela posse entre os moradores ribeirinhos tradicionais e as pessoas que foram aliciadas para ocuparem espaços que não faziam jus.

[....]

Os servidores do MPF constataram um verdadeiro **comércio ilegal de terras públicas**, com loteamento de áreas federais a pessoas que nunca moraram na localidade, dentre outras irregularidades, e confirmaram **a exploração ilegal de mão de obra dos moradores ribeirinhos pelos “senhores” da terra, consolidada e incorporada à cultura marajoara** (Brasil, 2022, p. 1-2, grifos nossos).

Destaca-se, no documento acima, o valor dos TAUS como um verdadeiro instrumento de libertação das amarras que historicamente aprisionavam as populações tradicionais (“cartas de alforria”), o aumento dos conflitos, a tentativa de se utilizar o poder judiciário para amparar pretensos, e inexistentes, direitos possessórios, grilagem de terras públicas e exploração ilegal de mão de obra.

Em outro despacho o MPF reitera a situação lamentável dos trabalhadores comparando-os à “servos da gleba” da idade média¹⁹:

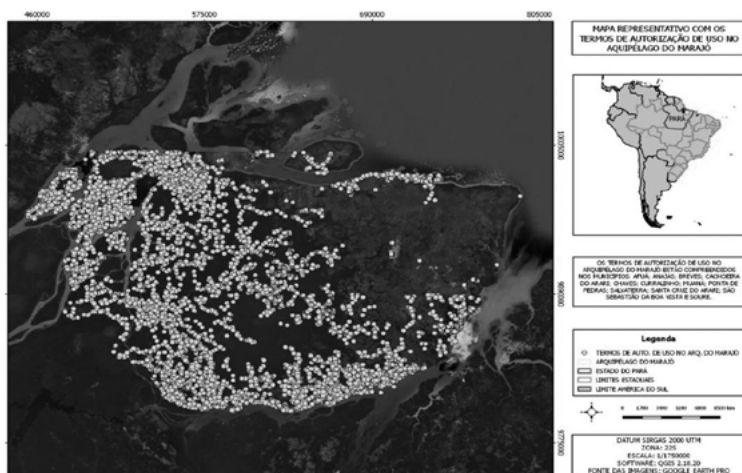
(...) os trabalhadores extrativistas que habitam áreas de várzea alegadamente pertencentes às suas “fazendas”, **são estruturalmente idênticos ao servo da gleba, do período feudal.**

19 Parecer técnico elaborado por antropólogo e engenheiro florestal do Ministério Público Federal, que realizaram duas expedições, uma no município de Ponta de Pedras, 12 a 16/07/2016 e outra em Muaná, 29/08 a 04/09/2016, os trabalhos foram consolidados no Parecer Técnico nº 62/2016-SEAP/CRP4 (PR-PA-00048505/2016).

Então, esses moradores são submetidos ao sistema de meação – (a meia) – em que são obrigados a entregar tudo quanto produzem ao patrão, tendo direito a metade. Entretanto, é da metade do morador que se deduzem todos os custos de produção. Essa contabilidade dos custos é feita unilateralmente pelo patrão (Brasil, 2022, p. 2, grifos nossos).

Até 2021 a SPU/Pará teria beneficiado famílias 56.056 no Estado do Pará, 28.845 delas no Marajó (Silva, 2021), isto é, 51,47% do total das famílias mostrando o valor deste instrumento para a região. O mesmo autor (Silva, 2021) mostra a localização dos TAUS:

Figura 2 - Mapa de georreferenciamento com o TAUS no Arquipélago do Marajó



Fonte: Elaborado pelo autor (SILVA, 2021).

A política de reconhecimento dos direitos territoriais das populações tradicionais foi aprimorada com a celebração de um Termo de Cooperação entre a SPU e o INCRA que proporcionou a criação de dezenas de assentamentos Agroextrativistas, garantiu a segurança jurídica e políticas

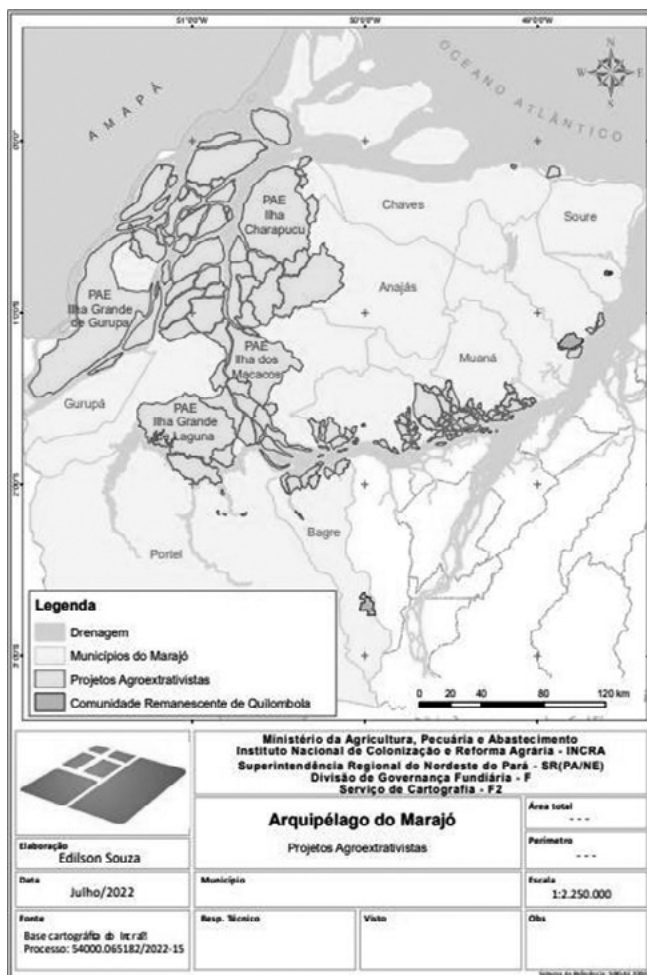
públicas em favor das comunidades tradicionais retirando-as da sua histórica invisibilização.

4.1.2. Termo de Cooperação Técnica celebrado entre SPU e INCRA e a criação de assentamentos

O Termo de Cooperação Técnica celebrado entre a Secretaria do Patrimônio da União e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, para a identificação das áreas insulares da União na Região Amazônica e dos terrenos de marinha, acrescidos e áreas de várzeas, que lhe são confiantes, visando a regularização fundiária das situações existentes sobre as mesmas e a criação de Projetos de Assentamentos Agroextrativistas (PEAEX) permitiu concretizar o reconhecimento de direitos territoriais de milhares de famílias ribeirinhas e dos moradores das áreas de várzea da Amazônia.

A figura abaixo demonstra a localização dos PEAXs criados no Marajó.

Figura 3 Localização dos projetos de assentamentos e quilombos federais



Fonte: Incra, 2022.

A soma total das áreas dos PAE's federais no Marajó é de 3.072.264,7707 (Brasil, Incra 2023) hectares. As disputas pelo controle e apropriação dos recursos naturais, notadamente dos territórios de pesca e de extração de madeira, palmito e açaí, começaram a ser resolvidas per-

mitindo-se o reconhecimento de direitos reiteradamente negados e violados.

Mais de quinze anos depois de sua criação muitos dos PAE continuam “Em Obtenção”, pois um dos graves problemas verificados até agora é a ausência de arrecadação sumária e registro nos Cartórios dos imóveis públicos federais, gerando uma situação de insegurança jurídica de responsabilidade exclusiva da União, pois permite a coexistência, no mesmo espaço territorial, de propriedades públicas (assentamentos) e registros imobiliários possivelmente irregulares.

4.1.3. Assentamentos estaduais

O ITERPA atendeu às reivindicações dos movimentos sociais e, a partir de 2010, iniciou a criar Projetos Estaduais de Assentamento Agroextrativistas – PEAEX, no Marajó foram criados 6 PEAEX beneficiando 1.422 famílias. A tabela abaixo apresenta os dados gerais dos PEAEX criados na região.

Tabela 01 – Projetos Estaduais de Assentamento Agroextrativistas – PEAEX criados no Marajó²⁰

Nº	PEAEX	Município	Famílias	Área (ha)
1	Camutá do Pucuruí	GURUPÁ	18	17.852,83
2	Assimpex	PORTEL	51	18.040,01
3	Acutipereira	PORTEL	368	65.640,10
4	Acangata	PORTEL	485	62.585,13
5	Jacarepuru	PORTEL	224	71.034,35
6	Alto Camarapi	PORTEL	276	70.471,01
TOTAL			1.422	305.623,43

Fonte: <http://portal.iterpa.pa.gov.br/assentamentos-estaduais/>, acesso em 23 de abril de 2023.

20 Dados tabulados por Girolamo D. Treccani.

Todas as áreas destinadas aos assentamentos estaduais foram previamente arrecadadas. Aguarda-se que estes assentamentos sejam reconhecidos pelo INCRA para que seus moradores possam ser incluídos na Relação dos Beneficiários (RB) do Plano Nacional de Reforma Agrária.

4.1.4. *Terras Quilombolas*

Com a drástica redução da população indígena, ainda durante o período colonial (século XVII e XVIII), foram importados escravos negros africanos cujas fugas deram origem aos quilombos:

Nas fazendas de gados e búfalos, utilizou-se também o trabalho de escravizados africanos, e de homens livres, indígenas e mestiços. Nestes casos, a resistência . escravidão mediante fugas, deu origem . formação dos quilombos e mocambos nas várias regiões do arquipélago (Brasil, 2007, p. 18).

Segundo informações coletadas e sistematizadas pela CIDHA a Fundação Cultural Palmares expediu 39 certificados em favor de comunidades quilombolas: Bagre (5); Cachoeira do Arari (1); Currálinho (1); Gurupá (12); Ponta de Pedras (2); Portel (2); Salvaterra (17).

Nas áreas de terra firme dos municípios do Marajó o ITERPA expediu quatro títulos beneficiando 14 comunidades²¹. Até abril de 2023 só os quilombos de Gurupá (Cachoeira do Arari) Bacabal, Rosário e Santa Luzia (Salvaterra) tiveram seus editais publicados pelo INCRA; a Comunidade

21 Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombo de Gurupá (ARQMG): Gurupá Mirim, Jocojó, Flexinha, Carrazedo, Camutá do Ipixuna, Bacá do Ipixuna, Alto Ipixuna e Alto Pucuruí (83.437,1287 hectares e beneficiando 300 famílias), Maria Ribeira (2.031,8727 ha, 32 famílias), Tatituquara, (comunidades de Tatituquara, São Sebastião, Arará, Boa Esperança) no município de Bagre (7.662,7691; 41 famílias e São Tome Tauçú de Portel (1.806,8912 hectares 48 famílias).

de Camutá do Pucurui (Gurupá e Porto de Moz), teve seu edital publicado pelo ITERPA em 2022 (5.014,7034 ha).

Todos os demais processos federais²², apesar de vários deles estarem tramitando há mais de quinze anos, estão ainda na fase inicial do processo (ver Anexo B).

Apesar de ações propostas pelo Ministério Público Federal solicitando a agilização na tramitação dos processos, a lentidão deliberada em reconhecer os direitos territoriais dos quilombolas do Marajó agrava os conflitos sociais devido às coações, permite o cercamento dos territórios e proíbe o acesso às áreas de uso comum.

4.2. Reconhecimento territorial de outras populações tradicionais

Depois que o Ministério Público Federal suspendeu 53 processos ajuizados contra a União (SPU), nos anos de 2016 e 2017, foi assinado um acordo que prevê “a expedição de TAUS, com identificação de famílias e demarcação em polígono fechado coletivo, respeitados os limites da ocupação tradicional, sem prejuízo de TAUS individuais” (MPF, 2017, p. 1).

Segundo a procurador da República Patrick Menezes Colares “A falta de regularização fundiária, notadamente com falta de demarcação em polígono fechado, deixa os ribeirinhos em vulnerabilidade física, territorial e cultural” (MPF, 2017, p. 1).

Dos 53 processos 48, ou seja, 90,57%, dizem respeito a comunidades tradicionais de quatro municípios do Ma-

22 Ilha Santana e Tartarugueiro (Ponta de Pedras); Cipoal rio Pacajá (Portel); Bairro Alto, Boa Vista, Caldeirão; Campina; Deus Ajude; Mangueiras; Paixão, Providência, Salvar; Pau Furado, Santa Luzia, São Benedito, São João e Siricari (Salvaterra) e o estadual Arinoá (Gurupá).

rajó: 01 é de Anajás; 9 de Chaves; 30 de Muaná e 8 de Ponta de Pedras.

4.3. Unidades de Conservação

O Marajó tem uma importância estratégica de um ponto de vista ambiental, realidade esta reconhecida pelos Constituintes Estaduais que, 05 de outubro de 1989, incluíram a Área de Proteção Ambiental do Arquipélago do Marajó com uma área de 5.998,57ha, no art.13 da Constituição²³.

Do outro lado, a criação do Parque Estadual Charapucu, em Afuá, com uma área de 65.181,94 ha (Decreto nº 2.592, de 09 de novembro de 2010), gerou graves impactos socioambientais, pois o mesmo se sobrepõe ao Assentamento Agroextrativista Ilha Charapucu criado pelo INCRA (Portaria INCRA SR 01 nº 165, de 11 de novembro de 2009), com uma área de 201.768,8110 ha, para beneficiar 91 famílias.

A convite do Ministério Público Estadual a Clínica de Direitos Humanos da Amazônia está realizando contatos com as comunidades e o IDFEFLOR-Bio para construir juntos um Protocolo Autônomo de Consulta associado a um Plano de Gestão Territorial para encontrar uma saída ao conflito.

Em âmbito internacional o Marajó mereceu destaque por ter sido consagrado como “Habitat de Aves Aquáticas”, enquadrando-se na Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional da Organização Internacional das Nações Unidas (ONU), incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 1.095/1996.

23 § 2º. O arquipélago do Marajó é considerado área de proteção ambiental do Pará, devendo o Estado levar em consideração a vocação econômica da região, ao tomar decisões com vista ao seu desenvolvimento e melhoria das condições de vida da gente marajoara.

Desde 2018 é, também, um Sítio Ramsar²⁴ Estuário Amazônico. Este reconhecimento permite formas de cooperação intergovernamental garantindo acesso prioritário a apoios financeiros necessários a promoção de projetos de proteção ambiental e utilização sustentável dos seus recursos naturais (Euler; Ramos, 2021).

Tabela 02 - Unidades de Conservação federais (6) e Estaduais (2)²⁵

Unidade de Conservação	Data criação	Área	Municípios
Flona de Caxiuanã	28/11/1961	200.000	Melgaço, Portel
RDS Itatupã - Baquiá	14/06/2005	64.735	Gurupá
Resex Mapuá	20/05/2005	94.464	Breves
Resex Marinha de Soure	22/11/2001	27.464	Soure
Resex Terra Grande Pracuúba	05/06/2006	194.695	Curralinho, São Sebastião da Boa Vista
Resex Gurupá - Melgaço	30/11/2006	145.298	Gurupá, Melgaço
APA do Arquipélago do Marajó	05/10/1989	5.998.570	Afuá, Anajás, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Curralinho, Muaná, Ponta de Pedras, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista, Soure
Parque Estadual Charapucú	10/11/2010	65.181	Afuá

Fonte: CIDHA, 2022

24 Sítio úmido designado como de importância internacional pela Convenção sobre Zonas Úmidas, conhecida como Convenção de Ramsar. Essa Convenção é um tratado ambiental intergovernamental estabelecido em 1971 pela Unesco, que entrou em vigor em 1975.

25 As áreas destinadas às unidades de conservação não foram somadas pois a APA está sobreposta às demais.

Como se observa, há diversas formas de reconhecimento e regularização dos territórios das comunidades tradicionais no Brasil. Apesar disso, uma série de dificuldades e empecilhos jurídicos, burocráticos e políticos dificultam a concretização destes direitos. Somado a isso, no Marajó, observa-se que o processo histórico de ocupação, os diversos documentos de terras expedidos e a suposta indefinição a quem pertencem os domínios destas terras, estadual ou federal, e, conseqüentemente quem possui competência para titular e regularizar as áreas, gera maiores conflitos e impedem o efetivo acesso às populações tradicionais do Arquipélago.

Não restam dúvidas, por outro lado, que a União possui jurisdição sobre a maior parte arquipélago, não se aplicando a Emenda Constitucional 46/2005 que retirou do domínio da União as ilhas costeiras sede de municípios.

Conclusão

O estudo é um raio “X” preliminar sobre o reconhecimento dos direitos territoriais das comunidades tradicionais do Marajó e os indícios de tentativa do Estado em fomentar diversas formas de aquisição de terras. As especificidades do arquipélago do Marajó, determinadas pela sua localização e pela hidrografia, e associada aos sujeitos de direitos locais, os laços de pertencimento ao grupo, as relações com o território que vem se consolidando juntamente com a formação da Comunidade e a partir de práticas jurídicas surgidas no processo de ocupação da terra e num conjunto de relações sociais, representam o desafio do Estado na regularização destas áreas.

Diante deste contexto, neste capítulo, abordou-se os direitos territoriais das comunidades tradicionais do Ma-

rajó, cujos desafios enfrentados para concretização deste direito se relacionam com a identificação se os domínios destas terras pertencem à União, ao Estado do Pará ou aos Municípios, para se definir qual entidade federativa possui competência para titular e regularizar as áreas.

Considerando o contexto das transformações na formação do território marajoara incluindo aos conflitos territoriais, as questões ambientais e os efeitos das mudanças territoriais, em função dos processos de demarcação e titulação de terra, o presente estudo, além de demonstrar que a União possui jurisdição sobre a maior parte arquipélago, e, portanto, não se aplicando a Emenda Constitucional 46/2005, que retirou do domínio da União as ilhas costeiras sede de municípios, analisou as relações sociais das comunidades ribeirinhas que vivem no território com o Estado e a forma como se deu a estrutura fundiária do território, a partir das formas acesso à terra.

Nesse sentido, o estudo mostra as marcas que constituem patrimônio em relação ao qual a memória social vem garantindo a posse da terra as novas ações em direção ao reconhecimento, no qual se esboça, no horizonte das novas lutas sociais no Brasil, a garantia do território ancestral às gerações futuras.

Referências

BENATTI, José Heder. Várzea e as populações tradicionais: a tentativa de implementar políticas públicas em uma região ecologicamente instável. In ALVES, Fábio (org.). **A função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia**. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9673/1/V%C3%A1rzea%20e%20as%20popula%C3%A7%C3%B5es.pdf>, acesso em 05 de julho de 2022.

BARRETO, Andréia Macedo (DPE/PA). CORTES, Elisângela Machado (DPU). SILVA, Felipe de Moura Palha (MPF). TRECCANI, Girolamo Domenico (FE-

TAGRI). NAKAMURA, Ione Missae da Silva (MPPA). **Relatório Técnico do Grupo de Trabalho sobre Dominialidade das Terras do Arquipélago do Marajó**. Portaria 01/2021-CPMEAQLG. Belém. 2022.

BRASIL, ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **POSIÇÃO JURÍDICA DA AGU - PARECER/MP/CONJUR/TF/Nº 1831-5.9.9/2006**.

BRASIL, ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **POSIÇÃO TÉCNICA DA SPU/PA - NOTA TÉCNICA Nº 32/2019/NUCIP/COORD/SPU-PA/SPU/SEDDM-M**

BRASIL, ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **POSIÇÃO JURÍDICA DA AGU - PARECER n. 00945/2021/PGFN/AGU**

BRASIL, AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUA. **Nota técnica ANA nº 12/2020/SPR**, Brasília. 20/03/2020.

BRASIL. CONCURSO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL EXPERIÊNCIA: **Nossa Várzea: cidadania e sustentabilidade na Amazônia brasileira**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Março de 2008. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/259/1/Nossa%20V%20V%20c3%20a1rzea.pdf>, acesso em 20 de abril de 2023.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, **Cidades e Estados**. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pa/.html>, acesso em 23 de abril de 2023.

BRASIL. INCRA. Assentamentos. **Relação de Projetos**. Disponível em <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos-relacao-de-projetos> acesso em 30 de abril de 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Acordo prevê a regularização fundiária para 53 comunidades tradicionais no Pará**. 2017. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/acordo-preverregularizacao-fundiaria-para-53-comunidades-tradicionais-no-para> <https://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/acordo-preve-regularizacao-fundiaria-para-53-comunidades-tradicionais-no-para>. Acesso em 16 nov. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Recomendação nº 75/2015**, Belém. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Despacho nº 4562/2022, constante do Procedimento Administrativo - PA nº 1.23.000.001312/2017-37**. Belém. 04 de junho de 2022.

BRASIL. GRUPO EXECUTIVO INTERMINISTERIAL. **Plano de Desenvolvimento Sustentável do Arquipélago do Marajó**. 2007. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_desenv_arquipelago_marajo.pdf. Acesso em 20 de agosto de 2022.

ELERES, Paraguassú, **Intervenção Territorial Federal na Amazônia**. Belém: Imprensa Oficial do Estado. 2002.

ELERES, Paraguassú, **Terreno de marinha e terrenos marginal dos rios navegáveis**. Belém: edição do autor. 2014.

ELERES, Paraguassú. **Títulos de Terra no Marajó e Demarcação de Terreno de Marinha**, 19/08/2021.

EULER, A.M.C; RAMOS, C.A.P. **Marajó conectado: como a internet pode melhorar a vida da juventude marajoara no contexto da pandemia e da bioeconomia**. 2021. Nota Técnica 5. Projeto Bem Diverso. Disponível em <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/223794/1/CPAFAP-2021-Nota-Tecnica-Marajo-conectado.pdf>. Acesso em 2 de julho de 2022.

FETAGRI. FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES RURAIS AGRICULTORES E AGRICULTORAS FAMILIARES DO ESTADO DO PARÁ (JESUS, Angela Conceição Lopes. OLIVEIRA, Camila Castro, de. SOUZA, Joao de Jesus. TRECCANI, Girolamo Domenico). **Marajó: as populações tradicionais devem sair da invisibilização**. Belém, 01 de agosto de 2022.

PARÁ. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (NAKAMURA, Ione Missae da Silva) (MPPA). **Relatório sobre s Dominialidade das Terras do Marajó. Posição do Ministério Público do Estado do Pará**. Belém. 28 de julho de 2022.

PARÁ. PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. **Parecer nº 027/2006-PGE-PF**. Belém. 03/04/2006.

PARÁ. PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. **Parecer nº 0002/2019**. Belém. outubro de 2018.

PARÁ. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. COMISSÃO PERMANENTE DE MONITORAMENTO, ESTUDO E ACESSORAMENTO DAS QUESTÕES LIGADAS À GRILAGEM. **Portaria nº 01, de 27 de abril de 2018. Institui o GRUPO DE TRABALHO no âmbito da CPMEAQLG para analisar e sistematizar as informações documentais e espaciais relativas a realidade agraria e ambiental do Estado do Pará**. Belém: TJ/PA - DIÁRIO DA JUSTIÇA - Edição nº 6417/2018 - quinta-Feira, 3 de maio de 2018.

PARÁ. CORREGEDORIA GERAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. **Instrução CGJ nº 02**, de 12 de novembro de 2021.

RAMOS, Carlos Augusto, FERREIRA, Fernanda e COSTA, Antonia. **Marajó: Cobertura do Solo**, 03 de julho de 2020, slide 3, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=RGmQBIF6R5E>, acesso em 01 de agosto de 2022.

SILVA, Lélío Costa da. **Regularização fundiária em áreas de várzeas da União no estado do Pará: populações extrativistas e o acesso à cidadania no município de Muaná/PA no período de 2008 a 2014.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. 2021.

SILVEIRA, Itala Bezerra da. **Cabanagem: uma luta perdida.** Belém: Secretaria de Estado da Cultura, 1994.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará.** Belém (PA): UFPA/ITERPA, 2001.

TRECCANI, Girolamo Domenico; MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; FERREIRA, Dauana Santos; BRITO, Brenda; GOMES, Pedro. Combate à Grilagem de Terras em Cartórios no Pará Uma Década de Avanços e Desafios. Belém (PA): Amazônia 2030, 2023.

ANEXO A: REALIDADE FUNDIÁRIA DO MARAJÓ Situação fundiária, cadastral e registral dos Municípios do Marajó.

UF	Área (ha)	SNCIR N°	SNCIR ÁREA (ha)	SIGEF (ha)	Assentamento N° ⁽¹⁾	Assentamento (ha)	Quilombo (COM)	TAUS (Fam.)	Matrículas Bloqueadas
Afuá	833.843,80	469	628.729,63	0	18	534.363,3787		4.595	49
Anajás	691.364,00	194	389.132,91	146.879,82	2	120.152,9684		2.905	123
Bagre	439.732,10	566	263.565,77	103.144,55	9	32.207,1432	5	543	24
Breves	956.657,20	632	499.176,93	1.569,68	22	614.892,9072		3.932	83
Cachoeira do Arari	310.026,10	599	268.808,29	54.750,44	2	4.429,3684	1	734	26
Chaves	1.253.499,50	349	770.088,90	195.370,94	2	4.813,4976		1.511	97
Currallinho	361.725,20	1.072	332.437,84	0	29	237.730,8022	1	2.163	7
Gurupá	857.028,60	1.581	470.062,86	89.064,29	7	412.443,6991	11	2.166	70
Melgaço	677.406,50	127	351.245,80	6.596,21	9	392.477,3670		1.300	30
Muaná	376.333,70	815	240.834,01	24.416,48	29	49.951,4963		2.478	43
Ponta de Pedras	336.374,90	446	194.470,36	30.248,63	3	5.155,5608	2	995	11
Portel	2.538.496,00	1658	3.579.194,36	1.154.631,12	1	37.033,5805	2	3.025	483
Salvaterra	91.856,30	379	98.311,70	17.717,24			17	1	-
Santa Cruz do Arari	107.665,20	148	111.663,53	33.632,25				499	
São Sebastião da Boa Vista	163.225,10	763	158.493,68	4.311,35	18	67.540,4557		1.998	
Soure	285.734,9000	203	331.596,98	38.157,03	1	27.463,5800			39
MARAJÓ	10.280.969,10	10.001	8.687.813,56	1.900.490,02	152	2.540.655,8051	39	28.845	1.085

Fonte: Clínica de Direitos Humanos da Amazônia – CIDHA/PPGD/ICJ/UFPA a partir dos sites do INCRA, ITERPA, IDEFLOR BIO e informações do TJE/PA.

ANEXO B: QUILOMBOLAS NO MARAJÓ

Nº Ter.	Nº Com.	Comunidades-Território	UF	Nº Fam	DOE/DOU Edital 1ª Publicação	DOE/DOU Edital 2ª Publicação	Data Portaria	Data Decreto	Área Título (ha)	Data Título
1	1	Associação de Quilombos da Comunidade Cristã de Balleiro	Bagre	53	07/07/2020	23/07/2020			2.998,51	16/11/2021
2	4	Tatituquara, São Sebastião, Ajará e Boa Esperança	Bagre	41	11/11/2009	01/12/2009			7.662,77	21/09/2020
3	1	Gurupá	Cachoeira do Arari	149	20/11/2012	22/11/2012	17/12/2014	1/4/2016		
4	1	São José de Mutuaca	Curralinho							
5	1	Arinoá	Gurupá							
6	7	ARQMG (Gurupá Mirin, Jocojó, Flexinha, Carrazedo, Camutá do Ipixuna, Bacá do Ipixuna, Alto Ipixuna e Alto Pucurui)	Gurupá	340					83.437,13	20/06/2000
7	1	Maria Ribeira	Gurupá	32	22/08/2000	06/09/2000			2.031,87	20/11/2000
8	1	São Francisco Médio do Ipixuna	Gurupá							
9	1	Camutá do Pucurui	Gurupá Porto de Moz		07/03/2022	25/05/2022				
10	1	Ilha Santana	Ponta de Pedras	40	22/01/2018					
11	1	Tartarugueiro	Ponta de Pedras							
Nº Ter.	Nº Com.	Comunidades-Território	Município	Nº Fam	DOE/DOU Edital 1ª Publicação	DOE/DOU Edital 2ª Publicação	Data Portaria	Data Decreto	Área Título (ha)	Data Título

continua ▀

Nº Ter.	Nº Com.	Comunidades-Território	UF	Nº Fam	DOE/DOU Edital 1ª Publicação	DOE/DOU Edital 2ª Publicação	Data Portaria	Data Decreto	Área Título (ha)	Data Título
12	1	Cipoal Rio do Pacajá	Portel							
13	1	São Tomé do Tauçu	Portel	40	22/01/2018				2.568,62	12/03/2018
14	1	Bacabal	Salvaterra	55	27/12/2001		18/7/2014	22/6/2015		
15	1	Bairro Alto	Salvaterra							
16	1	Boa Vista	Salvaterra							
17	1	Caldeirão	Salvaterra							
18	1	Campina	Salvaterra							
19	1	Deus Ajude	Salvaterra	26	27/12/2001					
20	1	Mangueiras	Salvaterra							
21	1	Paixão	Salvaterra							
22	1	Pau Furado	Salvaterra							
23	1	Providência	Salvaterra							
24	1	Rosário	Salvaterra	77						
25	1	Salvar	Salvaterra	20						
26	1	Santa Luzia	Salvaterra	20						
27	1	São Benedito	Salvaterra							
28	1	São João	Salvaterra							
29	1	Siricari	Salvaterra							
30	1	Vila União / Campina	Salvaterra							
30	39		TOTAL	893					98.698,90	

OBS: em negrito, os processos federais.

A não ser Camutá do Pucurui e Cipoal todas as demais comunidades foram certificadas pela FCP

Todos os títulos foram emitidos pelo ITERPA



REFORMA AGRÁRIA E O PROBLEMA DA JUSTA INDENIZAÇÃO PELO VALOR DE MERCADO

Alysson Maia Fontenele¹

Marcelo Budal Cabral²

A Constituição Federal de 1988 (CF) trata de desapropriação em diversas partes, que, numa definição inicial, seria uma forma de intervenção do Estado na propriedade sempre legitimada ou amparada por algum interesse público (utilidade pública, necessidade pública ou interesse social).

A desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, é prevista, inicialmente, no art. 5º, inciso XXIV, da CF. Há também as desapropriações especiais, como a desapropriação sancionatória urbanística (art. 182, CF) e a desapropriação para fins de reforma agrária (art. 184, CF). Por fim, ainda há a expropriação confiscatória (art. 243, CF).

A desapropriação para fins de reforma agrária, como o nome já indica, liga-se à reforma agrária, que, nos termos do art. 1º, § 1º, do Estatuto da Terra, significa “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”.

1 Doutor pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professor da Universidade Federal de Goiás (UFG). alyssonfontenele@ufg.br

2 Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (UFG). marcelobudal@discente.ufg.br

Com exceção da expropriação confiscatória, todas as outras condicionam a desapropriação ao pagamento da justa indenização.

A desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, foi regulamentada por duas leis, a saber: a) Lei 8.629/1993, para parte material; e b) Lei Complementar 76/93, para a parte processual.

O art. 12 da Lei 8.629/93 preceitua que “considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel”. Entretanto, a justa indenização nas desapropriações é um conceito jurídico, e o direito possui autonomia, ou seja, o direito possui o seu núcleo moral próprio (os direitos fundamentais), condições de validade (legalidade constitucional integrada) e uma principiologia constitucional democrática (legitimidade), o que assegura a sua autonomia.

A equiparação entre justa indenização e valor de mercado, embora não seja isenta de críticas e exija temperamentos (ou uma melhor compreensão), é aceita por parcela significativa da doutrina e jurisprudência, contando inclusive com precedente da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), passando, porém, por sua conformação ao direito (ele todo).

Há, no mínimo, quatro críticas feitas à indenização pelo valor de mercado no contexto da Reforma Agrária. A primeira é que a indenização pelo valor mercado incluiria a valorização decorrente da especulação imobiliária; a segunda, também relacionada com a valorização, seria o fato de o expropriado que não cumpriu a função social ser beneficiado por uma valorização que não deu causa (como a decorrente de obras públicas realizadas pelo Estado); terceiro seria a ausência de internalização das violações

trabalhistas e ambientais, socializando os prejuízos; e, por fim, que a justa indenização, para quem não cumpre a função social da propriedade, não deve ser idêntica (igualdade linear) à daqueles que cumprem a função social e são desapropriados por outro interesse público (como a desapropriação por necessidade ou utilidade pública).

Apresentado o contexto, o problema a ser investigado é o seguinte: é possível a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, por outro valor que não seja o valor de mercado? Ou, em outras palavras, é possível que a concretização do valor de mercado contemple critérios para afastar a especulação imobiliária, a valorização não decorrente do trabalho do expropriado e a internalização das violações trabalhistas e ambientais? A hipótese é positiva, pela principiologia constitucional (uma interpretação pelo todo do direito – o princípio da unidade da Constituição, entre outros) e pela compreensão que o valor de mercado, no contexto das desapropriações, por se relacionar ao conceito jurídico de justa indenização, não é uma construção não puramente econômica, devendo se conformar ao todo do direito.

O objetivo deste texto é investigar a possibilidade de superar as críticas destacadas, sem deixar de cumprir o mandamento constitucional da justa indenização. A pesquisa é bibliográfica, e a abordagem é hermenêutica. A conclusão é que o conceito jurídico de justa indenização promove a construção específica do que seja valor de mercado.

1. O Desvelamento do Valor de Mercado

A norma jurídica (regras ou princípios) é produto da interpretação, decorrente de uma interação entre texto e

realidade. É uma concretização/aplicação³, que envolve a compreensão do Direito (Leis em sentido amplo e precedentes) e o problema. A realidade apresenta a situação a ser compreendida, apresenta o problema, ou seja, a pergunta, e não há respostas antes das perguntas⁴ (Streck, 2021, p. 68), não há cisão entre compreender, interpretar e aplicar.

A interpretação não é um ato posterior e ocasionalmente complementar à compreensão. **Antes, compreender é sempre interpretar, e, por conseguinte, a interpretação é a forma explícita da compreensão.** [...] nossas reflexões nos levaram a admitir que, na compreensão, **sempre ocorre algo como uma aplicação do texto a ser compreendido à situação atual do intérprete.** [...] a aplicação é um momento tão essencial e integrante do processo hermenêutico como a compreensão e a interpretação. (Gadamer, 2012, p. 406-407, grifos nossos).

Assim, quando se compreende que o conceito jurídico de justa indenização é uma construção (produto da interpretação), não há, de fato, nenhuma novidade. Entretanto, sobre o valor de mercado, sobre como ele mostra, como ele aparece, enfim, como ele é construído nos processos de desapropriação, é possível avançar para uma compreensão propriamente jurídica. Não é um conceito puramente econômico, e, além disso, não existem conceitos sem coisas (Streck, 2021, p. 62). Não é possível compreender a coisa ela mesma só com conceitos. É preciso compreender

3 “A tarefa da interpretação consiste em concretizar a lei em cada caso, ou seja, é a tarefa da aplicação” (Gadamer, 2012, p. 432).

4 “[...] a aplicação de uma norma ética a uma situação concreta não é determinada antes do tempo, como se pudéssemos deduzir sua aplicação – ela é incerta e requer deliberação. A deliberação termina ao ‘vermos o que deve ser feito imediatamente’” [...] Da mesma forma que a análise de Aristóteles da deliberação ética, a aplicação realiza o significado do texto para a situação concreta do intérprete”. (Schmidt, 2012, p. 157 e 161, grifos nossos).

o fenômeno (como ele se mostra em si mesmo) como ele aparece, como ele se manifesta na experiência, como resultado da interpretação. Esse é o processo de desvelamento⁵. As antecipações de sentido precisam ser confirmadas na coisa ela mesma. “Toda interpretação correta tem que proteger-se da arbitrariedade de intuições repentinas e da estreiteza dos hábitos de pensar imperceptíveis, e voltar seu olhar para ‘as coisas elas mesmas’” (Gadamer, 2012, p. 355). E a coisa ela mesma não é um conceito ou um texto (o dispositivo normativo). Como a norma, produto da interpretação, decorre da interação entre texto e realidade, então a norma não é um ente sem ser, um conceito sem coisa. A norma só existe em sua concretização.

Valor de mercado significa (conceito econômico) o valor que determinado bem vale (alcança ou atinge) no mercado⁶. Embora seja um conceito de fácil assimilação, faz-se necessário alguns esclarecimentos. É que, quando se trata de desapropriação, há sempre uma avaliação⁷ do bem ex-

5 “[...] A norma será sempre o resultado da interpretação do texto. [...] O ente só existe no seu ser. E o ser é sempre o ser de um ente. O ente como ente é inacessível, sendo essa inacessibilidade incontornável. Transportando essa questão para a hermenêutica jurídica nos parâmetros aqui propostos, fica fácil perceber que, quando quero dizer que a norma é sempre resultado da interpretação de um texto, quero dizer que estou falando do sentido que esse texto vem a assumir no processo compreensivo. A norma de que falo é o sentido do ser do ente (texto)”. (Streck, 2011, p. 278-279).

6 “Recuérdese que en teoría económica el precio de cualquier cosa es la cantidad de dinero que se paga por ella y no la que se pide ou se ofrece, de modo que el precio de una cosa es su valor en dinero; por consiguiente, el exacto conocimiento del fenómeno precio consiste en saber la cantidad de dinero que se paga por una cosa y esta cantidad es su valor de mercado”. (Guarro, 1966, p. 49).

7 “Avaliação de bens, de seus frutos e direitos: análise técnica para identificar valores, custos ou indicadores de viabilidade econômica, para um determinado objetivo, finalidade e data, consideradas determinadas premissas, ressalvas e condições limitantes”. (3.1.5, ABNT NBR 14653-1:2019).

propriando, que pode ser apenas administrativa (quando há acordo sobre o preço – desapropriação amigável/extrajudicial), ou também no decurso do processo judicial de desapropriação (através de um perito). Essa avaliação, como já ressaltado, deve adequar-se à principiologia constitucional, não sendo um conceito puramente econômico.

Essa observação é importante para esclarecer, nesse contexto, duas questões: (i) primeiro, o valor de mercado não é algo pronto (antecipado), que bastaria obtê-lo no mercado, como se fosse uma experiência simples e objetiva. O valor de mercado é um valor construído durante o processo de avaliação (com atribuições de sentido e valor para cada elemento indenizável), e não um valor pronto. Atribui-se um valor de mercado para um bem que não está (ou que talvez não esteja) no mercado; (ii) segundo, é que o valor de mercado para fins de indenização nas desapropriações sofre a influência do direito, ou seja, há uma compreensão jurídica sobre a formação da justa indenização (não sendo, como já ressaltado, um valor determinado unicamente pelo mercado).

Como observa Mendes (1992, p. 71), *in verbis*:

Expropriar é mais oneroso que comprar. A indenização expropriatória chega a ser, em certos casos, algumas vezes superior ao preço de mercado do bem expropriado. [...] São fatores de encarecimento das indenizações, dentre outros: **a inadequação dos mecanismos de avaliação**; a insistência em se dar caráter sancionatório à indenização expropriatória; a atitude incivil do expropriante, de oferecer valor irrisório na inicial, irritando as pessoas envolvidas no processo; o pagamento tardio da indenização fixada, gerando juros moratórios; a concessão automática de juros compensatórios, nos casos de imissão provisória na posse; custas e hono-

rários; prejuízos ocasionados ao proprietário ou a terceiros. (Grifos nossos).

Não apenas uma inadequação dos mecanismos de avaliação, mas também uma inclusão de elementos inadequadas no valor da indenização contribuem para que desapropriar seja mais oneroso que comprar, fixando-se uma indenização em valor, em muitos casos, superior ao valor de mercado.

É preciso, inicialmente, desvelar como o valor de mercado é atribuído no processo de concretização do conceito jurídico de justa indenização, iniciando, porém, pelas questões técnicas.

Vale destacar que “um mercado é um grupo de compradores e vendedores de determinado bem ou serviço” (Mankiw, 2015, p. 64). Nos termos da ABNT NBR 14653-1:2019: “Mercado é o ambiente no qual bens, frutos e direitos são ofertados e transacionados entre compradores e vendedores, mediante um mecanismo de preços”.

Como se nota, há uma relação entre oferta e demanda.

Oferta e demanda são as duas palavras que os economistas usam mais frequentemente – e com boas razões. **A oferta e a demanda são as forças que fazem as economias de mercado funcionar.** São elas que determinam a quantidade produzida de cada bem e o preço pelo qual o bem será vendido (Mankiw, 2015, p. 63, grifos nossos).

Com essa observação inicial já é possível fazer uma primeira constatação: o valor de mercado (ainda sem adentrar ao filtro realizado pelo direito) é uma realidade econômica, e não uma opinião. Não se trata de observação irrelevante, porque a experiência demonstra que não ser

raro o uso de opiniões nas avaliações, consoante enfatiza Lima (2021, p. 11 e 22), nestes termos:

Já me deparei com trabalhos que nada mais eram que simples média de várias opiniões. Isto não é um laudo de avaliação: é apenas a média de opiniões de outras pessoas. [...] Hoje, se não existem dados em oferta ou transações realizadas conclusão deve ser que não existe mercado naquele momento e por isso o método comparativo não deve ser aplicado. [...] No meu conceito, opiniões diretas sobre o bem avaliado não são dados de mercado. Não existe nenhum tratamento técnico dos atributos dos dados de uma amostra composta apenas por opiniões, porque estes ‘dados’ não têm diferenças como o objeto da avaliação. Portanto, o uso de apenas opiniões, para avaliar imóveis, não é enquadrado como laudo de avaliação, porque não fez uso do método comparativo direto de dados de mercado, e muito menos usou qualquer outro dos métodos que existem nas normas. Se não fez uso dos métodos previstos nas atuais normas brasileiras em vigor, não é um laudo de avaliação, e sim a opinião da-quele que assina o trabalho. (grifos nossos).

A norma ABNT NBR 14653-1:2019, que trata dos procedimentos gerais de avaliação de bens, define e explica o que seria valor de mercado, definindo antes, porém, um conceito geral de valor (para o diferenciar do preço e do custo), nestes termos:

O valor de um bem decorre de várias características, entre as quais se destacam sua raridade e sua utilidade para satisfazer necessidades e interesses humanos e sobre influências por sua características singulares e condições de oferta e procura. Trata-se de conceito econômico abstrato e não de um fato.

[...]

0.5 Considerações sobre o conceito de valor de mercado

Valor de mercado é a quantia mais provável pela qual se negociaria voluntariamente e conscientemente um bem, em uma data de referência, dentro das condições de mercado vigente.

Cada um dos elementos dessa definição tem sua própria natureza conceitual:

- a) “quantia mais provável...” se refere ao preço expresso ou convertido em moeda corrente, que pode ser obtido pelo bem numa transação na qual as partes independentes entre si e sem interesses especiais na transação. Esse valor exclui preços alterados por circunstâncias especiais, como financiamento atípico, arranjos especiais em permutas ou retrovendas;
- b) “...pela qual se negociaria...” se refere ao fato de que o valor do bem é uma quantia estimada, e não o preço preestabelecido por uma das partes ou pela qual a transação é finalmente realizada;
- c) “...voluntariamente...” se refere à presunção de que cada parte está motivada para efetuar a transação, sem estar forçada a completá-la;
- d) “...e conscientemente um bem...” se refere à presunção de que as partes são conhecedoras das condições do bem e do mercado em que está inserido;
- e) “...numa data de referência...” indica que o valor de mercado estimado está referido a uma data, e, portanto, pode variar ao longo do tempo. A eventual mudança das condições de mercado pode conduzir a um valor diferente, em outra data.
- f) “...dentro das condições de mercado vigente” significa que o valor reflete as condições da estrutura, da conjuntura, da conduta e do desempenho do mercado na data de referência da avaliação. Entre essas condições está o tempo de exposição do bem no mercado, que pode ser suficiente, de acordo com as suas especialidades, para chamar a atenção de interessados e atingir o preço mais representativo das condições de mercado. (Grifos nossos).

A norma também traz uma importante observação sobre o mercado imobiliário, a saber:

o.6 Particulares do mercado imobiliário

O mercado imobiliário caracteriza-se como um ‘mercado imperfeito’, com bens não homogêneos, estoque limitado, liquidez diferenciada e grande influência de fatores externo.

Nesse mercado, tem-se acesso, muitas vezes, apenas aos preços desejados pelos vendedores (as ofertas) ou a preços de transações sujeitos a deformações decorrentes dos interesses do informante, influenciando na amostra que é coletada pelo profissional da engenharia de avaliações no método comparativo direto de dados de mercado. (Grifos nossos).

Como explica Lima (2021, p. 129), não existem fazendas iguais, e a necessidade de se realizar uma avaliação decorre justamente disso. As fazendas possuem valores diferentes porque seus componentes (terras, construções, recursos naturais etc.) são diferentes⁸.

Valor de mercado, porém, não é o único valor possível, e o antigo conceito de valor único foi abandonado com a Declaração de Fortaleza (XXII Congresso Pan-Americano de Avaliações).

A norma técnica ABNT NBR 14653-1:2019 prevê a existência de diversos valores, como, por exemplo: valor em

8 “Fazendas tem solos diferentes, condições de acesso diferentes, possibilidade de mecanização diferentes, disponibilidade de água diferente, proporção de áreas de preservação permanente e de reserva legal diferentes, portanto, a média simples de valores de várias fazendas, como vários pareceres apresentam por aí, não podem ser enquadrados como trabalhos sérios de avaliação. [...] Ora, todos sabemos que não existem duas fazendas iguais! [...] Sabe-se que as fazendas têm características distintas, como: aptidão agrícola; dimensões; localização; áreas cultivadas; quantidade e tamanho das construções e edificações; produtividades; tipos de solo; disponibilidade de água; cobertura vegetal natural; etc.” (Lima, 2021, p. 21, 28-29, grifos nossos).

risco, valor patrimonial, valor econômico, valor de liquidação forçada, valor de indenização, valor especial, valor sinérgico, valor de desmonte, entre outros, que são utilizados conforme o objetivo e a finalidade da avaliação (item 6 da ABNT NBR 14653-1:2019), e, por essa razão:

[...] o engenheiro de avaliação rural precisa definir com clareza qual valor está sentido identificado em seu trabalho, em função do objetivo e da finalidade da avaliação: **se valor de mercado ou valor específico, e neste caso, qual valor dentre os já definidos.** (Lima, 2021, p. 15, grifos nossos).

Tratando-se de desapropriações, a norma técnica em questão também recomenda:

11.1.2 Critérios

11.1.2.1 Nas desapropriações, convém que as avaliações apresentem como resultados os valores que possam ser adotados para a justa indenização, **como o valor de mercado, o valor econômico, o custo de reedição, o custo de reprodução, entre outros.** (Grifos nossos).

Sobre o valor de mercado, como se lê na ABNT NBR 14653-1:2019 (acima transcrita), trata-se da “quantia mais provável pela qual se negociaria voluntariamente e conscientemente um bem, em uma data de referência, dentro das condições de mercado vigente”.

É, portanto, um valor provável, pela qual se pode estimar, conhecendo todas as condições e os componentes do imóvel, em uma data de referência.

A redação original do art. 26 do Decreto-Lei 3.365/41 mencionava que o valor da indenização seria contemporâneo da declaração de utilidade pública. A redação atual do art. 26 do Decreto-Lei 3.365/41 dispõe que: “no valor da

indenização, que será contemporâneo da avaliação, não se incluirão os direitos de terceiros contra o expropriado”. O art. 12, § 2º, da Lei Complementar 76/93, também preceitua que: “O valor da indenização corresponderá ao valor apurado na data da perícia, ou ao consignado pelo juiz, corrigido monetariamente até a data de seu efetivo pagamento”.

Esse dispositivo, mais atual, fixa que a data de referência será a data da avaliação ou a data mencionada na sentença. Isso é o que se chama de contemporaneidade, que coincide com a data da avaliação, consoante jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça (STJ), mas que admite algumas exceções.

Por ser um conceito econômico (não puro, como já exposto, mas sim filtrado pelo direito), não se inclui no valor de mercado o chamado valor de afeição, que seria valor estimado pelo proprietário (lembrando, valor de mercado não é um valor imposto por uma das partes). “Não há, pois, como se considerar o reflexo patrimonial estimado pelo proprietário em razão de uma especial afeição que tenha pelo bem. Trata-se do chamado valor afetivo, que não está contemplado no direito brasileiro” (FERRAZ, 1978, p. 23).

Para Ferraz (1978, p. 23) também não se inclui o valor histórico. Há interpretações, porém, que a historicidade pode valorizar o imóvel de alguma forma, havendo, portanto, valor de mercado.

Entendemos, neste aspecto, que é inegável que determinados bens, por terem sido objeto de fatos históricos, passam a ter um valor maior [...]. Pode-se defender que não se trata propriamente de valor histórico do bem, mas simplesmente de seu valor de mercado, que é maior por ter tido ele relevante papel em determinado momento da história. Na prática, a nossa ver, pouco importa con-

siderá-lo como valor histórico ou de mercado, não podendo deixar-se de incluir na indenização esse *plus* que advém da peculiar característica de determinado bem (Prado, 2007, p. 102, grifos nossos).

Essa interpretação, como se nota, trata-se do próprio valor de mercado, e não de um acréscimo forçado ao valor de mercado por aspectos históricos.

Definida a data de referência, vale destacar que, para um imóvel rural, cada componente que o constitui segue uma metodologia de avaliação, e há, portanto, um valor destacado. Por exemplo: há a avaliação (i) da terra nua, (ii) da produção de vegetais, (iii) das máquinas e equipamentos agrícolas, (iv) das benfeitorias, (v) da valorização (recuperação da mais valia) ou desvalorização da área remanescente (para as desapropriações parciais), (vi) dos ativos e passivos ambientais, (vii) da taxa conhecida como “*going value*” (valor em marcha), (viii) das despesas conhecidas como “*frais de remploi*” (despesas para reemprego do capital), (ix) do valor separado para a cobertura vegetal localizada em área de preservação permanente, (x) dos lucros cessantes, (xi) de eventuais condenações para mitigar danos nas desapropriações parciais⁹, (xii) das despesas para desmonte e transporte de bens móveis (maquinismos e semoventes, conforme art. 20 da Lei Complementar 76/93), (xiii) do fundo de comércio, (xiv)

9 “Não é demais ressaltar que, ao se fixar o conceito jurídico de justa indenização, se está garantido ao expropriado a impossibilidade de diminuição patrimonial, substituindo o bem que possui pelo seu real valor. Nas desapropriações parciais, onde o expropriado fica ainda com parte do imóvel, o conceito de justa indenização deve englobar também o que ele deverá gastar para recompor as benfeitorias que foram parcialmente afetadas, de tal sorte que possa continuar no exercício de suas atividades”. (REsp 897.523 – RS. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. T2 – SEGUNDA TURMA. Data do Julgamento 28/09/2010. Data da Publicação/Fonte DJe 15/10/2010, grifos nossos).

do espaço aéreo e o subsolo, (xv) das diversas soluções para o loteamento hipotético etc.

Não há unanimidade se todos esses elementos devem integrar (ou em qual medida devem integrar) o conceito jurídico de justa indenização. E, uma vez decidido quais elementos integram a justa indenização, o outro problema é como avaliá-los.

Para a avaliação da terra nua (e para os demais componentes, caso seja possível a pesquisa), o método mais utilizado é o chamado método comparativo direto de dados de mercado. “O fundamento do método comparativo direto de dados de mercado consiste na existência dos tais dados no mercado. Na ausência destes, não existe método. Os dados de mercado são: imóveis vendidos ou à venda em época contemporânea a data da avaliação” (Lima, 2011, p. 95). Para ser utilizado, como visto, é preciso formar uma amostra com outros imóveis que estão no mercado¹⁰⁻¹¹ (que significa, em síntese, imóveis vendidos ou ofertados, e, para os últimos, com a aplicação do fator de fonte¹² ou elasti-

10 “Uma amostra de dados de mercado consiste em pesquisar os valores de diversos imóveis que foram ou estão sendo negociados no mercado imobiliário” (Lima, 2021, p. 30).

11 “7.4.1 Planejamento da pesquisa. Na pesquisa, o que se pretende é a composição de uma amostra representativa de dados de bens com características, tanto quanto possível, semelhantes às do avaliando, usando-se toda a evidência disponível. Esta etapa deve iniciar-se pela caracterização e delimitação do mercado em análise, com o auxílio de teorias e conceitos existentes ou hipóteses advindas de experiências adquiridas pelo profissional da engenharia de avaliações sobre a formação do valor” (ABNT NBR 14653-3:2019).

12 “B.3.1 Fator de fonte. É a relação média entre o preço transacionado e o preço ofertado, observada no mercado imobiliário do qual faz parte o bem avaliando” (ABNT NBR 14653-3:2019).

dade de oferta¹³, considerando que há uma superestimativa nos imóveis ofertados), que sejam semelhantes¹⁴ e que existam entre eles elementos comparáveis¹⁵. Exige-se uma compreensão dos atributos¹⁶ dos imóveis que compõem a amostra, para identificar os elementos de comparação, não sendo suficiente uma comparação fictícia (ou superficial).

Atributos são aquelas características dos imóveis que os individualizam numa amostra, ou numa linguagem mais direta, os atributos são as características de cada um dos dados que constituem a amostra. Por exemplo, a área da fazenda e seus diferentes solos, sua localização, as estradas de acesso e distâncias às plantas industriais e centros consumidores, condições de tráfego, as possibilida-

13 “O fator elasticidade de oferta. Além da dedução do valor das benfeitorias (incluem-se todas aquelas que têm valor numa comercialização normal), devemos atentar para o fato de que o valor de VENDA não é igual ao valor de OFERTA. Para aqueles dados que estão à venda (ofertas) existe o que se convencionou denominar FATOR ELASTICIDADE DA OFERTA (ou apenas FATOR OFERTA). Este fator busca explicar uma tradição brasileira e fazer negócios: para de vender alguns bens, costuma-se pedir um pouco a mais do que realmente se quer receber, para permitir uma margem de negociação, barganha ou comercialização. Para se transformar o preço pedido (ou ofertado) em VALOR DE VENDA (ou efetivamente transacionado), deve-se aplicar o fator elasticidade da oferta”. (Lima, 2011, p. 99, grifos nossos).

14 “As normas de avaliação recomendam a utilização de dados de mercado semelhantes ao avaliado. Mas, afinal, como definir fazendas semelhantes? De forma simplista, a princípio, seriam fazendas com as mesmas atividades econômicas: se estamos avaliando um imóvel com cultivo de cana, laranja e pastagens, devemos procurar dados com as mesmas atividades. Junta-se a isto os atributos, lógico, como área, localização, distribuição de áreas (aproveitáveis ou não), dentre outras. Outra referência seria comparar os índices agrônômicos (ou nota agrônômica)”. (Lima, 2011, p. 98).

15 “Método comparativo direto de dados de mercado. Identifica o valor de mercado do bem por meio de tratamento técnico dos atributos dos elementos comparáveis, constituintes da amostra”. (7.2.1. ABNT NBR 14653-1:2019, grifos nossos).

16 “B.1.2 É recomendável que sejam utilizados dados: a) com atributos mais semelhantes possíveis aos do imóvel avaliando” (ABNT NBR 14653-3:2019).

des de exploração de uso dos recursos naturais, etc. No tratamento por fatores os atributos são denominados fatores de homogeneização e no tratamento científico são denominados variáveis. Conclui-se então que é primordial ao engenheiro de avaliação rural conhecer estes dados. (Lima, 2021, p. 33, grifos nossos).

Para aplicar o método comparativo direto de dados de mercado, ressalta Lima (2011, p. 35): “[...] é necessária uma amostra [...] com elementos comparáveis [...] sobre o qual será aplicado um tratamento técnico considerando os atributos dos dados de mercado em comparação com os mesmos atributos do imóvel que se está avaliando”.

Além do fator de fonte, retro citado, quando se utiliza o tratamento por fatores, muitos podem ser utilizados, como o fator classe de capacidade de uso das terras (o valor da terra se modifica conforme a classificação de uso do solo¹⁷), a disponibilidade de recursos hídricos, localização etc., que devem ser utilizados, quando relevantes¹⁸.

O art. 12, IV, da Lei 8.629/93, destaca a necessidade de observar “IV - área ocupada e ancianidade das posses”. A ancianidade das posses é um fator de depreciação, e integra

17 “O valor da terra está diretamente relacionado com o aproveitamento permitido e a liberdade de uso que ela propicia ao proprietário/explorador. Isto significa que quanto maior o grau de aproveitamento, quando mais intensivo este e quanto maior a gama de uso que o solo permite, maior tende a ser o valor da terra”. (Lima, 2011, p. 60).

18 “O valor dos bens imóveis reside na sua capacidade de gerar renda, que é proporcionada pela localização, condições de acesso, infra-estrutura pública as proximidades, aptidão dos solos às atividades inerentes, infra-estrutura de apoio no próprio imóvel, condições climáticas, restrições ambientais e legais, capacidade de gerenciamento, dentre outras inúmeras variáveis”. (Lima, 2011, p. 9).

a caracterização do imóvel¹⁹. É jurisprudência consolidada do STJ a legalidade da observância desse fator de depreciação, com a compreensão que um imóvel invadido tem valor de mercado inferior aos que não possuam esse problema²⁰.

O método comparativo direto de dados de mercado, como destacado, é sempre o mais indicado, quando for possível a sua utilização. Assim, a avaliação de equipamentos e máquinas agrícolas²¹, por esse método, “consiste em pesquisar no mercado de máquinas usadas, equipamentos semelhantes ao avaliado, e compará-los considerando seus atributos técnicos” (Lima, 2021, p. 167), sempre que houver mercado e for, como já destacado, possível a utilização do referido método.

19 A ABNT NBR 14653-3:2019 destaca: “7.3.2 Caracterização do imóvel. 7.3.2.1 Características gerais: a) denominação; b) dimensões – área registrada e área levantada topograficamente, quando existente; c) limites e confrontações; d) situação; e) destinação; f) recursos naturais; g) sistema viário interno; h) telefonia; rede de energia elétrica interna e externa; i) utilização econômica atual e condicionantes legais; j) ancianidade das posses”. (Grifos nossos).

20 “[...] O art. 12, IV, da Lei 8.629/1993 é peremptório ao indicar a posse e sua ancianidade como fatores de depreciação a serem observados pelo julgador. 6. É evidente que o imóvel invadido tem valor de mercado inferior ao daquele livre e desembaraçado, o que, nos termos expressos do citado diploma, deve ser reconhecido pelo juiz no momento da avaliação. [...] 9. Recurso Especial provido em parte, para determinar que se aplique o disposto no art. 12, IV, da Lei 8.629/1993, considerando a invasão do imóvel e ancianidade da posse como fatores de desvalorização. (REsp 1.291.240/BA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 2/12/2014, DJe 9/12/2014). (Grifos nossos).

21 “O método comparativo direto é o mais recomendado método para avaliação de qualquer tipo de bem, inclusive máquinas e equipamentos. Naturalmente, a definição da finalidade da avaliação influencia sobremaneira a escolha do método, mas nos casos mais comuns, dentre eles valor de mercado, valor patrimonial, valor de desmonte, e, em alguns casos, valor segurado e valor de sucata, ele é o que melhor apropria o valor de um bem”. (Benvenho, 2019, p. 57, grifos nossos).

Para a avaliação de rebanhos (semoventes), por exemplo “animais destinados à engorda serão avaliados pelo peso (valor da arroba); animais destinados à reprodução e bezerros pelo valor unitário, e assim por diante” (Lima, 2021, p. 170). Para a avaliação de construções e instalações, caso não seja possível a utilização do método comparativo, pode-se verificar o custo unitário por m², considerando a depreciação física e funcional²² (10.4.1. a 10.4.3.2, ABNT NBR 14653-3:2019).

Para a avaliação de culturas e pastagens, é preciso diferenciar culturas não comerciais (árvores frutíferas para o consumo interno, cuja influência no valor seria apenas emocional) e culturas comerciais, como cana-de-açúcar, soja, café, trigo, algodão, entre outras (Lima, 2021, p. 131), sendo recomendável, para as pastagens plantadas, “o custo de formação, com a aplicação de um fator de depreciação”, e, para os “casos do pastoreio intensivo e das pastagens nativas, pode ser utilizado o método da capitalização da renda” (10.5, ABNT NBR 14653-3:2019). Para a avaliação das culturas, “o método da capitalização da renda para identificar o valor econômico²³” (10.6, ABNT NBR 14653-3:2019).

Entretanto, como mencionado, o valor de mercado, nas desapropriações, é construído em conformação com o todo do direito (em conformidade com o ordenamento jurídico).

22 “10.4.3. A depreciação deve levar em conta: a) aspectos físicos em função da idade estimada, da vida útil e do estado de conservação; b) aspectos funcionais, considerando o aproveitamento da benfeitoria no contexto socioeconômico do imóvel e da região em conjunto, a obsolescência e a funcionalidade da benfeitoria”. (ABNT NBR 14653-3:2019, grifos nossos).

23 “3.24. Valor econômico. Valor presente da renda líquida auferível pelo empreendimento ou pela produção agrossilvopastoril, durante sua vida econômica, a uma taxa de desconto correspondente ao custo de oportunidade de igual risco” (ABNT NBR 14653-3:2019).

O imóvel rural, consoante jurisprudência do STJ, é identificado conforme a sua destinação (e não sua localização), e isso produz efeitos na avaliação²⁴.

Sobre o cumprimento da legislação ambiental, é jurisprudência do STJ²⁵ que custo do passivo ambiental deve ser abatido do valor da justa indenização.

A valorização do imóvel, quando específica, também permite o abatimento de seu valor da justa indenização²⁶, quando se segue a regra da contemporaneidade. O STJ também admite três exceções à regra da contemporanei-

24 “Estando o imóvel desapropriado dentro do perímetro urbano, porém destinado à atividade rural – bovinocultura, suinocultura e fruticultura etc. –, sua avaliação deve ser feita como imóvel rústico, em hectares, por engenheiro agrônomo, e não em metro quadrado, como ocorre com o imóvel exclusivamente urbano. (APELAÇÃO CÍVEL Nº 2001.43.00.001352-8/TO. A C Ó R D Ã O Decide a Turma anular a sentença de ofício e julgar prejudicada a apelação, à unanimidade. 3ª Turma do TRF da 1ª Região – 14/03/2005).

25 “O valor relativo ao passivo ambiental da propriedade deve ser excluído da indenização, eis que a recuperação da Área de Preservação Permanente e da Reserva Legal, assim como outras incumbências incidentes sobre o imóvel e decorrentes da função ecológica da propriedade, constitui obrigação propter rem; logo, parte inseparável do título imobiliário, inexistindo, no ordenamento jurídico brasileiro, direito adquirido a degradar ou poluir, ou a desmatamento realizado” (STJ, REsp 1.755.077 – PA. Relator Ministro HERMAN BENJAMIN. Órgão Julgador: T2 - SEGUNDA TURMA. Data do Julgamento: 17/10/2018. Data da Publicação/Fonte: DJe 04/02/2019, grifos nossos).

26 “[...] tratando-se de valorização específica, e somente nessa hipótese, poderá o Estado abater, do valor a ser indenizado, a valorização experimentada pela área remanescente, não desapropriada, nos termos do art. 27 do Decreto-Lei 3.365/41. [...] (REsp 795.580/SC, Rel. Min. CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/12/2006, DJ de 1º/02/2007, grifos nossos).

dade (também para casos de valorização)²⁷. E, para a desvalorização, o seu valor deve ser indenizado²⁸.

Para os lucros cessantes, é jurisprudência consolidada do STJ²⁹ no sentido de não se admitir a sua cumulação com os juros compensatórios. Não sendo possível a cumulação, os lucros cessantes não integram a justa indenização, apenas os juros compensatórios.

Para a indenização de cobertura vegetal localizada em área de preservação permanente há uma divergência entre Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ). Para o STJ, a indenização apenas se justifica quando o Expropriado comprovar a exploração econômica

27 “Esta Corte de Justiça tem firme entendimento no sentido da possibilidade de relativização do referido dispositivo, nas seguintes hipóteses: transcurso de longo período entre a imissão na posse e a avaliação oficial; valorização exagerada do imóvel, acarretando desequilíbrio econômico-financeiro entre as partes, ou, ainda, quando comprovado que a valorização resultou de obra pública ou de infraestrutura realizada pelo próprio expropriante. VIII - O acórdão recorrido está em consonância com tal entendimento, ao reduzir o valor indenizatório fixado na origem, à consideração do ‘[...] longo período entre a imissão na posse [...]’, e do fato de que as melhorias no imóvel sobrevieram de obras realizadas pela própria administração”. (REsp 1.793.598 – MG. Relator Ministro FRANCISCO FALCÃO. Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA. Data do Julgamento: 15/12/2020. Data da Publicação/Fonte: DJe 18/12/2020, grifos nossos).

28 “Na interpretação do art. 27 do DL 3.365/41, seja na desapropriação direta, seja na indireta, devem ser considerados para estimativa do valor da indenização os diversos itens indicados no dispositivo, dentre os quais a desvalorização ou depreciação da área remanescente”. (REsp 447.377 – SP. Relator Ministro Castro Meira. Relator(a) p/ Acórdão Ministra Eliana Calmon. T2 - SEGUNDA TURMA. Data do Julgamento: 06/09/2007. Data da Publicação/Fonte: DJ 03/10/2007 p. 186).

29 “É inviável a cumulação de juros compensatórios e lucros cessantes em ação expropriatória. [...] 3. Recurso especial de Investco S.A. provido. Recurso especial da União não conhecido”. (REsp 1.317.372/TO, de minha relatoria, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/2/2018, DJe 26/2/2018).

lícita e atual, consoante os termos da licença ambiental. Para o STF, não há essa distinção.

Para a valor destacado a título de “*going value*” (valor em marcha ou valor pela vantagem da coisa feita) e despesas conhecidas como “*frais de remploi*” (despesas para reemprego do capital, como as despesas para a aquisição de um novo imóvel), há decisões antigas do STF não admitindo sua inclusão nos valores da justa indenização³⁰⁻³¹. Para o valor em marcha, por já se indenizar pelo valor de mercado, não se admite uma inclusão para se pagar um valor acima do valor de mercado. No segundo, por ser o reemprego uma decisão do expropriado, que possui a autonomia para utilizar o valor recebido como quiser, ou seja, o “reemprego, surgiria, portanto, com um dado meramente aleatório, situado na faixa discricionária da vida privada do expropriado” (Ferraz, 1978, p. 47).

O STJ também fixou o entendimento de ser indevida indenização por criação de área *non aedificandi* em imóveis rurais. “somente é devida se imposta sobre imóvel urbano e desde que fique demonstrado o prejuízo causado ao proprietário da área” (REsp 750.050/SC, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 7.11.2006).

Para o espaço aéreo e o subsolo, deve-se interpretar o art. 2º, § 1º, do Decreto-Lei 3.365/41 em combinação com

30 “DESAPROPRIAÇÃO – AVALIAÇÃO E ‘GOING VALUE’. [...] se a avaliação se fez pelo valor atual menos depreciação, não se justifica a adição do ‘going value’”. (RE 76.735 – SP. Relator Ministro Aliomar Baleeiro. Data do julgamento: 21.09.1973).

31 “A justa indenização deve corresponder à perda total do imóvel, não abrangendo despesas de reaplicação (frais de remploi)” (STF. RE 92.035/RJ. Rel. Min. Moreira Alves. j. 26.02.1980. RDA, v. 140, Rio de Janeiro, abril-junho. 1980. Fundação Getúlio Vargas, 1980, p. 80).

o art. 1.229 do Código Civil, e a compreensão é que só há indenização se houver prejuízo decorrente de uso lícito.

Para o fundo de comércio, caso constatado (ou possível) no contexto de imóveis rurais, a compreensão é que deve existir indenização. Quando pertencer ao próprio expropriado, a indenização ocorrerá de forma simultânea com a desapropriação³², e, quando pertencer a terceiro, o caso demanda uma ação própria³³. Em quaisquer das situações, exige-se a comprovação do prejuízo.

Como se nota, por um lado, a concretização da justa indenização está longe de ser um conceito puramente econômico, como poderia induzir o conceito de valor de mercado, e, por outro, verifica-se que uma avaliação não se trata de uma experiência simples, bastando obter um valor pronto no mercado.

Uma avaliação é, na verdade, um procedimento muito complexo³⁴, e, qualquer utilização inadequada de meto-

32 AgRg no REsp 1199990/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/04/2012, DJe 25/04/2012.

33 STJ, AgRg no REsp 1.258.122/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, DJe de 03/03/2016.

34 “A caixa preta – O laudo. Os laudos produzidos nos processos de desapropriação no Brasil constituem-se em verdadeiras ‘caixas pretas’ dentro de um processo judicial. É certo que o juiz tem que se concentrar em prestar justiça sendo prescindível o seu conhecimento sobre outros campos do saber para desenvolver a atividade jurisdicional. Por isso pode se valer de procedimentos periciais sobre os quais não se conhece a dedução e os métodos empregados para sua confecção, apenas as ‘entradas’ e as ‘saídas’..., pois necessita deste instrumento para poder decidir. No entanto, ainda que inevitável, o uso dos laudos requer cuidados, principalmente em razão das conhecidas fraudes que foram perpetradas durante sua confecção”. (Lopes, 2010, p. 117-118, grifos nossos).

dologias ou de homogeneização³⁵, pode inflar ou aviltar o valor da justa indenização, considerando que, no conceito de justo, há a ideia de equilíbrio ou de igualdade, não se admitindo um enriquecimento sem causa (seja do Estado, seja do expropriado), não se admitindo, assim, uma indenização acima ou abaixo do valor de mercado (não como conceito puramente econômico, mas em conformação com o direito).

Eis, então, uma síntese de como é construído o valor de mercado nas indenizações das desapropriações (não esgotando as possibilidades), construção que envolve diversas teses jurídicas e metodologias de avaliações.

2. Corte Interamericana de Direitos Humanos

O art. 21.2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos preceitua que: “Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei”, sendo que os casos de desapropriação para fins de reforma agrária, consoante (Gonza, 2020, p. 613), também se submetem a esse dispositivo.

Há, como se nota, uma semelhança semântica entre o dispositivo acima transcrito e a Constituição Federal, ambas exigindo uma indenização justa.

A Corte IDH enfrentou o problema da justa indenização no caso Salvador Chiriboga vs. Equador. Nesse caso, como

35 “Homogeneização. Tratamento dos preços observados, mediante a aplicação de transformações matemáticas que expressem, em termos relativos, as diferenças entre os atributos dos dados de mercado e os do bem avaliando”. (3.1.25. ABNT NBR 14653-1:2019).

critérios de justa indenização, ficou definido que a indenização deve se realizar de maneira adequada, célere e efetiva. Os dois últimos significam que a indenização deve ocorrer em curto prazo (no Brasil, entende-se que mesmo em casos de títulos a indenização é prévia) e que sejam observadas as garantias do direito de propriedade ou processuais.

Para o primeiro critério, como resume Gonza (2020, p. 614):

Quanto ao conceito de ‘adequada’, a Corte IDH introduz três elementos de referência: 1. ‘o valor comercial do bem sujeito a expropriação anterior à declaração de utilidade pública’, este elemento está reconhecido em muitas leis sobre expropriação; 2. o ‘justo equilíbrio entre o interesse geral e o interesse particular’, elemento que decorre da jurisprudência europeia (*fair balance*) mas em casos marcadamente diferentes; e 3. Os juros produzidos desde a ‘perda do gozo efetivo da posse do imóvel’, elemento que pode ser discutível devido ao longo decurso de tempo entre o ato de declaração de utilidade pública, o qual começa a afetar a utilização e desfrute do bem, tornando-o indisponível.

Os dois primeiros critérios são inseparáveis. Deve-se ter como referência o valor comercial do bem anterior à declaração de utilidade pública ou interesse social e atender ao justo equilíbrio.

O justo equilíbrio é um elemento complexo, que pode acabar caindo em alguma discricionariedade. Para a Corte IDH, o justo equilíbrio deve atender à questão da legitimidade da desapropriação (legitimidade da declaração de utilidade pública ou interesse social), e à justa indenização que não é sinônimo de valor comercial (ou valor de mercado), embora, como destacado no item anterior, o valor comercial seja a referência. É que, em alguns casos, o valor de mercado pode não atender ao justo equilíbrio, quando

for necessário valorar outros interesses em jogo (como, por exemplo, os bens com relevância ambiental), as exigências de uma sociedade democrática e a necessidade de preservar os demais direitos da Convenção integralmente. (Reparaciones y Costas, 2011, parágrafo 76).

Por fim, para os juros, há um tratamento todo especial (para incluir juros moratórios, compensatórios e correção monetária) em nosso ordenamento, não havendo nenhuma violação à interpretação da Corte IDH.

Mendes (1992, p. 71) fez o seguinte relato:

Durante dois anos (1978-1979), passaram pelas mãos do autor, para encaminhamento às Procuradorias e ao Tesouro do Estado de Minas Gerais, todos os precatórios remetidos pelo Judiciário ao Estado e suas autarquias. **Chamou-lhe a atenção o fato de que, especialmente nas expropriatórias, o valor dos acessórios muitas vezes era superior ao valor do principal**, sobretudo nas ações mais antigas. De modo geral, as aquisições via desapropriação ficavam mais onerosas que as realizadas mediante compra. (Grifos nossos).

Os juros compensatórios, consoante sua última previsão normativa antes do julgamento final da ADI 2.332/STF, incidiam a taxa de juros de 12% ao ano (conforme o superado enunciado 618 da Súmula do Supremo Tribunal Federal) sobre a diferença apurada entre 80% do valor ofertado e o valor fixado na sentença, a partir da imissão provisória na posse até a expedição do precatório ou até a data do depósito (para aqueles que promovem a desapropriação e não pagam pelo sistema do precatório, como as concessionárias de serviço público).

Com o advento da Lei 13.465/2017, para as desapropriações por interesse social, para fins de reforma agrária, os

juros compensatórios foram alterados. Assim, os mesmos juros que já incidiam para o valor ofertado (os títulos da dívida agrária), passaram também a incidir para o complemento, nos termos do 5º, § 3º da Lei 8.177/1991, variando entre um, dois, três ou seis por cento ao ano, conforme o tamanho da área expropriada e a data da desapropriação.

Como essas novas regras, os juros compensatórios se tornaram mais compatíveis com o justo equilíbrio que deve existir no pagamento da indenização, destacando, porém, que há critérios de incidência, ou seja, sem perda de renda comprovado, não incide juros compensatórios (como previsto no art. 15-A do Decreto-lei 3.365/1941, declarado, na ADI 2.332/STF, constitucional pelo STF, e, também, conforme o entendimento fixado pelo STJ³⁶ na Petição 12344/DF).

Embora o justo equilíbrio seja complexo, o primeiro critério mencionado pela Corte IDH, ou seja, o valor comercial do bem anterior à declaração de utilidade pública ou de interesse social, é um critério objetivo e que já causa mudanças profundas.

36 “iii) Revisão da Tese 282/STJ: “i) A partir de 27.9.99, data de edição da MP 1901-30/99, exige-se a prova pelo expropriado da efetiva perda de renda para incidência de juros compensatórios (art. 15-A, § 1º, do Decreto-Lei 3365/41); e ii) Desde 5.5.2000, data de edição da MP 2027-38/00, veda-se a incidência dos juros compensatórios em imóveis com índice de produtividade zero (art. 15-A, § 2º, do Decreto-Lei 3365/41). As teses 281 e 282 convivem com harmonia mesmo na forma proposta, como se exemplifica: i) inexistindo qualquer possibilidade de exploração econômica, afastam-se os juros compensatórios, a qualquer tempo e em qualquer hipótese; ii) exige-se prova efetiva da perda de renda pelo expropriado a partir da MP 1901-30/99; iii) a partir da MP 2027-38/00, mesmo que haja eventual alegação (ou prova) de perda efetiva de renda, não incidem juros compensatórios se o imóvel tiver índice de produtividade igual a zero”. (Petição 12344/DF, grifos nossos).

Por fim, é preciso destacar que, a partir do caso *Gelman vs. Uruguai* (2011), a Corte IDH passou a compreender que as suas interpretações são também vinculantes³⁷. Por esse caráter vinculante, com o caso *Chiriboga vs. Equador*, já há, como retro afirmado, mudanças profundas nos critérios de avaliação.

Vale destacar que o “justo equilíbrio entre o interesse geral e o interesse particular”, consoante a decisão da Corte IDH, não é algo estranho às desapropriações.

O art. 14, 3, da Constituição da República da Alemanha dispõe que:

Uma desapropriação só é permitida em razão do bem-estar da coletividade. Ela só pode ser efetivada por lei ou com base em uma lei que regulamente o tipo e o montante da indenização. **A indenização será fixada mediante justa ponderação dos interesses da coletividade e dos atingidos.** Em havendo divergência quanto ao montante da indenização, poder-se-á valer da via judicial perante os juízos e tribunais comuns. (Schwabe, 2005, p. 769).

E o art. 14, 2, da Constituição da República da Alemanha dispõe que “A propriedade obriga. O seu uso deve ao mesmo tempo servir ao bem-estar da coletividade”.

Essa obrigação de servir ao bem-estar da coletividade exige da propriedade uma harmonia com todas as demais

37 “[...] a jurisprudência atual da Corte Interamericana tem entendido que a sua sentença também vincula (de maneira indireta) todos os demais Estados-partes à Convenção a título de res interpreta, pelo que as autoridades desses Estados têm a obrigação não só de aplicar a Convenção, senão também de entendê-la tal como interpretada pela Corte de San José. Assim, segunda o atual pensamento da Corte, para o Estado em causa, a sentença tem autoridade de res judicata, e para terceiros Estados, vale como res interpretata”. (Mazzuoli, 2021, p. 126-127, grifos nossos).

normas constitucionais, e essa obrigação pode ser compreendida como a justa ponderação mencionada na Lei Fundamental. Entretanto, o uso da palavra ponderação não significa que se deva decidir por discricionariedade. Há, entre nós, o dever de coerência e integridade. (art. 926 do Código de Processo Civil).

Streck e Abboud (2015, p. 117-118) afirmam que:

[...] haverá *coerência* se os mesmos preceitos e princípios que foram aplicados nas decisões o forem para os casos idênticos; mais do que isto, estará assegurada a *integridade* do direito a partir da *força normativa* da Constituição. A *coerência* assegura a igualdade, isto é, que os diversos casos terão a igual consideração por parte do Poder Judiciário. **Isso somente pode ser alcançado através de um holismo interpretativo, constituído a partir de uma circularidade hermenêutica.** Coerência significa igualdade de apreciação do caso e igualdade de tratamento. Coerência também quer dizer ‘jogo limpo’. [...] **A integridade é antitética ao voluntarismo, do ativismo e da discricionariedade.** Ou seja: por mais que o julgador desgoste de determinada solução legislativa e da interpretação possível que dela se faça, não pode ele quebrar a integridade do direito, estabelecendo um ‘grau zero de sentido’, como que, fosse o direito uma novela, matar o personagem principal, como se isso – a morte do personagem principal – não fosse condição para a construção do capítulo seguinte. (Grifos nossos).

O holismo interpretativo deve se fazer presente no contexto da justa indenização, e dialogar com o todo do direito³⁸. Desapropriação é tema de direito público (Rocha *et*

38 “A interpretação do direito é interpretação do direito, no seu todo, não de textos isolados, desprendidos do direito. Não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços”. (Grau, 2009, p. 44).

al., 2019, p. 31), e a função social da propriedade (especialmente a proteção ambiental) é do interesse de todos.

[...] **Constitucionalizado, o direito agrário disciplina interesses que vão além dos atores sociais diretamente envolvidos** (agricultores, extrativistas, pecuaristas, empresas agroindustriais) **e atinge toda a sociedade**, pois todas as pessoas têm interesse em ter acesso a alimentos e matérias-primas produzidas por este importante setor da economia. (Rocha *et al.*, 2019, p. 42, grifos nossos).

[...] **A função econômica é apenas uma das muitas funções vitais da terra. Ela confere estabilidade à vida humana; é o lugar onde o homem habita; é uma condição de sua segurança física; é a paisagem e também as estações.** Imaginar o homem vivendo sem a terra é o mesmo que imaginá-lo nascendo sem mãos e pés. No entanto, separar a terra e o homem e organizar a sociedade para atender às exigências de um mercado imobiliário foi uma parte vital do conceito utópico de economia de mercado. (Grifos nossos).

Por outro lado, a data de referência do valor de mercado como sendo anterior à declaração de utilidade pública ou de interesse social promove também mudanças radicais no contexto das desapropriações.

4. A Superação das Críticas ao Valor de Mercado

Sobre as críticas mencionadas na introdução, verifica-se que a decisão da Corte IDH no caso Chiriboga vs. Equador resolve parcialmente o problema.

A regra da contemporaneidade da avaliação, ou seja, que a data de referência deve coincidir com a data da avaliação, já se admitia exceções, a saber: (i) em casos de longo transcurso de tempo entre a imissão na posse e a avalia-

ção, (ii) em casos de valorização exagerada do imóvel que acabe gerando um desequilíbrio econômico-financeiro, (iii) e, por fim, para os casos, quando comprovado, que a valorização decorre de obra pública ou de infraestrutura realizada pelo próprio expropriante (o Estatuto da cidade, art. 8º, § 2º, contém previsão semelhante).

O fundamento é que o expropriado não contribuiu para a valorização, ou seja, a valorização não é fruto de melhoramentos ou trabalho do expropriado.

A Corte IDH, porém, decidiu que o valor de mercado do bem sujeito a expropriação deve ser o anterior à declaração de utilidade pública ou de interesse social. Isso significa, então, que passa a vigorar uma situação semelhante à redação original do art. 26 do Decreto-Lei 3.365/41, que mencionava ser o valor da indenização contemporâneo da declaração de utilidade pública. O art. 12, § 2º, da Lei Complementar 76/93, como antes destacado, menciona que “O valor da indenização corresponderá ao valor apurado na data da perícia, ou ao consignado pelo juiz”. Assim, o texto em questão já pode ser interpretado em conformidade com a convenção e interpretação vinculante da Corte IDH, e sempre fixar a data de referência para anterior à declaração de interesse social.

Toda a valorização ou especulação imobiliária promovida após a declaração de interesse social não será mais incorporada à avaliação, pois a data de referência da avaliação deve ser anterior à declaração.

Por outro lado, o justo equilíbrio e a necessidade de harmonia entre o interesse geral e o interesse particular, entre a esfera pública e a privada, uma compreensão integral do direito, promove uma abertura para a internalização dos

impactos negativos decorrentes da violação da função social da propriedade (violação da dignidade do trabalhador e degradação da Natureza).

Nesse sentido, Santos (2009, p. 99-100) afirma que:

O preço justo a ser pago ao proprietário deve ser, portanto, o preço de mercado descontados os lucros cessantes da coletividade em todos os âmbitos trabalhistas e ambientais, ou seja, descontados os lucros cessantes sociais, que serão necessários a restauração do *status quo ante*. **Enfim, o suficiente para que se retorne a situação anterior ao evento danoso (descumprimento da função social da propriedade)**. Retorno este que ocorrerá com o proprietário indenizado pelo valor do imóvel, mas não a exato preço de mercado, como se o mesmo não tivesse, com seu comportamento ilícito, **desvalorizado social e ambientalmente a terra em que estava**. Mas sim, excetuando as perdas e danos da sociedade: a quantia suficiente para que o Estado recupere aquilo que poderia ter a coletividade lucrado socialmente se a obrigação de cumprimento da função social fosse devidamente cumprida no espaço de tempo em que o proprietário ora desapropriado estava no domínio do imóvel. Seja essa quantia referente ao passivo ambiental, que deverá ser investido integralmente pelo Estado por ano, a fim de recuperar a degradação excessiva do solo e a cobertura florestal devastada, seja essa quantia referente ao dano coletivo estipulado a partir dos prejuízos sociais da superexploração de trabalhadores, que deverá ser investido, por um igualmente longo período, no progresso econômico e social das forças produtivas da região onde se encontra o imóvel. (Grifos nossos).

Trata-se de compreensão em conformidade com a jurisprudência da Corte IDH, com a unidade da Constituição e com a transversalidade do direito ecológico.

Como bem observa Acosta (2016), a Natureza é condição de possibilidade para toda e qualquer atividade econômica. Sem Natureza não há atividades produtivas³⁹ e nem mesmo a própria existência humana.

O direito ao meio ambiente saldável foi reconhecido pela Corte IDH (Opinião Consultiva 23/2017, ratificado no caso das Comunidades Indígenas Lhaka Honhat vs. Argentina) como direito autônomo (que deve ser protegido por si mesmo), embora, também, inter-relacionado com os demais direitos humanos. Não atende ao justo equilíbrio a socialização das externalidades negativas que apenas o expropriado deu causa (ausência de internalização), e viola o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os direitos da própria Natureza de existir, reproduzir e evoluir, a apropriação humana da Natureza realizada sem reciprocidade e complementaridade. As bondades da Natureza (água, alimentos, atmosfera (com oxigênio e outros gases), medicamentos, estabilidade climática, entre outras bondades, que, em conjunto e equilíbrio, asseguram a vida na Terra) exigem um dever de cuidado, o cuidado com “[...] a única Casa Comum que temos para morar” (Boff, 2016, p. 70). Em vez de conquistadores da Natureza, somos membros de uma comunidade de vida no planeta Terra (Boyd, 2020, p. 197).

Em síntese: (i) toda a degradação ambiental e (ii) exploração que não favoreça o bem-estar dos trabalhadores, viola direitos fundamentais e direitos da Natureza, e o pre-

39 “A economia deve submeter-se à ecologia. Por uma razão muito simples: a Natureza estabelece os limites e alcances da sustentabilidade e a capacidade de renovação que possuem os sistemas para autorrenovar-se. Isso dependem as atividades produtivas. Ou seja: se se destrói a Natureza, destroem-se as bases da própria economia” (Acosta, 2016, p. 121, grifos nossos).

juízo deve ser internalizado pelo expropriado, abatendo da justa indenização o valor do dano causado.

Não obstante o abatimento do passivo ambiental já seja uma realizada, é preciso avançar para que o abatimento seja integral (englobando a integralidade do dano), custo integral de reposição incluindo as funções ecossistêmicas perdidas (regulação climática, qualidade e volume das águas, biodiversidade e solos férteis perdidos etc.). Essa exigência não significava uma indenização inferior ao valor de mercado. Como destaca Fideles *et al.* (2018, p. 150): “A existência de passivo ambiental no imóvel a ser desapropriado representa, assim, um fator de depreciação de seu preço de mercado, pois um imóvel com certo grau de degradação ambiental vale menos que um imóvel igual, sem esta degradação”.

Por outro lado, idêntico raciocínio vale para o passivo trabalhista. Um imóvel desvalorizado socialmente, com violações de normas trabalhistas, possui um valor de mercado inferior a outro imóvel semelhante, mas com sustentabilidade social⁴⁰.

Como se verifica, não obstante a Constituição prescreva o dever de indenização justa tanto no art. 5, XXIV, quanto no art. 184 (e, também, no art. 182, § 3º), a igualdade semântica não significa igualdade de conteúdo/significado

40 “A sustentabilidade social refere-se não somente ao que o ser humano pode ganhar, mas à maneira como pode ser mantida decentemente sua qualidade de vida; ela constrói a moldura da sociedade, provendo a forte participação da comunidade e da sociedade civil. A sustentabilidade social ocorre quando processos, sistemas, estruturas e relações apoiam a capacidade da empresa criar uma comunidade justa, diversa, democrática, promovendo a qualidade de vida. [...] Assim, a sustentabilidade social está vinculada ao padrão estável de crescimento, melhor distribuição de renda, com redução das diferenças sociais” (Oliveira; Cezarino; Liboni, 2019, p. 7).

(a diferença está no processo de aplicação), porque um imóvel com passivos trabalhistas e ecológicos/ambientais não possui o mesmo valor de mercado que um imóvel, semelhante, que não contenha essas formas de degradação.

Por fim, vale destacar que, quem não cuida da casa comum, e promove: (i) mudanças climáticas, (ii) perda de biodiversidade e da agrobiodiversidade, (iii) perda da fertilidade natural do solo e de diversas formas de degradação (compactação, erosão, contaminação, salinização, processo de desertificação), (iv) redução dos recursos hídricos, perda de mananciais ou deterioração dos ciclos hidrológicos, (v) contaminação/poluição do solo, do ar, das águas, das pessoas e dos animais não-humanos, (vi), promove pesca predatória, queimadas, explorações insustentáveis, desmatamento ilegal, degradação da Reserva Legal, da Área de Preservação Permanente, entre outras práticas, (vii) e ainda viola a dignidade humana e a dignidade dos animais não-humanos (maus tratos, crueldade etc.), não pode ser considerado proprietário com direito à indenização, por se tratar de condutas – as que violam o equilíbrio ecológico – que aniquilam as condições que possibilitam a vida na Terra⁴¹ e violam o direito de outro titular de direitos (a Natureza).

Proprietários são, na verdade, guardiões da Natureza presente na área rural (biodiversidade, solo, rios etc.),

41 “[...] O sistema climático deve ser reconhecido como um novo bem jurídico autônomo de estatura constitucional, tal como defendido recentemente pelo Ministro Antônio Herman Benjamin, do STJ, no julgamento do Recurso Especial 1.782.692-PB. [...] Sarlet e Wedy corroborando essa compreensão, apontam para um direito fundamental ao clima estável, representando uma abordagem evolutiva em relação ao direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado, consubstanciado na ideia de que se tutela não apenas o conjunto de elementos bióticos e abióticos do meio ambiente, mas, também, todas as bases estruturais que possibilitam a vida no planeta Terra” (Martins, 2023, p. 90-91, grifos nossos).

porque a Natureza possui direitos, conforme a referida Opinião Consultiva 23/2017 da Corte IDH. Quem falha no dever de cuidado e apenas se apropria das bondades da Natureza, sem observar que os sujeitos de direitos (espécie humana e Natureza) são sujeitos complementares, que um não existe sem o outro (são indissociáveis), não pode ser considerado proprietário (sua condição de guardião/proprietário não é mantida). A Natureza não é mais mero objeto, mero capital natural ou coisa apropriável, logo, a relação com a terra (com o imóvel rural) deve ser ressignificada. É dever de todos exercer atividades produtivas em harmonia com a Natureza.

Eis as considerações sobre a compreensão de um valor de mercado construído em conformidade com o direito.

Considerações Finais

Com a pesquisa desenvolvida sobre a reforma agrária e o problema da indenização pelo valor de mercado, pode-se chegar às seguintes considerações conclusivas:

- a. o valor de mercado no contexto das desapropriações é uma construção interpretativa, que envolve teses jurídicas e diversas metodologias de avaliação. Não é algo pronto, o qual bastaria ser obtido objetivamente no mercado;
- b. o valor de mercado, por se referir à justa indenização (um conceito jurídico), é construído pela interação com o direito (interação entre questões técnicas e principiologia constitucional);
- c. as críticas sobre a valorização ou especulação imobiliárias incluídas na indenização após a declaração de interesse social podem ser superadas a partir da integração da jurisprudência da Corte IDH, que é vinculante, e determina que o

valor de mercado seja apurado em período anterior à declaração de interesse social;

- d. o justo equilíbrio e a necessidade de harmonia entre o interesse geral e o interesse particular, ou entre a esfera pública e a privada, uma compreensão do todo do direito, promove uma abertura – ou melhor, um dever – para a internalização dos impactos negativos decorrentes da violação da função social da propriedade, podendo abater do valor de mercado os lucros cessantes sociais (violação do meio ambiente e das normas trabalhistas);
- e. desvela-se que o conceito jurídico de justa indenização promove uma construção específica do que seja valor de mercado para as desapropriações;
- f. por fim, compreende-se que, quem não cuida da casa comum e vive em desarmonia com a Natureza (não respeita os direitos da Natureza), deve ser desapropriado sem indenização, porque sua condição de guardião da terra, dos rios, da biodiversidade etc., ou sua condição de proprietário/guardião, não deve ser mantida, e o art. 184 da CF apenas assegura indenização para quem é proprietário/guardião, considerando que a Natureza é sujeito de direitos, e não mero objeto de apropriação, fato que exige uma nova relação de reciprocidade, harmonia e complementariedade no uso da terra.

Referências

ACOSTA, Alberto. **O Bem Viver:** uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: Autonomia Literária, Elefante, 2016.

BENVENHO, Agnaldo Calvi. **Avaliação de Máquinas, Equipamentos, Instalações e Complexos Industriais.** São Paulo: Leud, 2019.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade:** o que é – o que não é. 5ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2016.

BOYD, David R. **Los Derechos de la Naturaliza:** una revolución legal que podría salvar al mundo. Fundación Heinrich Böll. Bogotá – Colombia, 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2008). **Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador.** Sentencia de 6 de mayo de 2008 (Excepción Preliminar y Fondo). Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_179_esp.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (2011). **Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador.** Sentencia de 3 de marzo de 2011 (Reparaciones y Costas). Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_222_esp.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (2017). **Opinião Consultiva 23 de 15 de novembro de 2017.** Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/corte-idh/OpinioCon-sultiva23versofinal.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2021.

FERRAZ, Sérgio. **A Justa Indenização na Desapropriação.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

FIDELES, Junior Divino *et al.* **Lei nº 8.629/1993 Comentada por Procuradores Federais.** FIDELES, Junior Divino (Coord.). 2ª Edição revisada e atualizada. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra - PFE/Incra. - Brasília: Incra, 2018.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método I:** traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. 12ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

GONZA, Alejandra. **Artigo 21. Direito à Propriedade Privada.** In: *Convenção Americana sobre Direitos Humanos.* G. Patricia Uribe Granados (Coord.). 2ª ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020, p. 590-634.

GUARRO, Federico de Mallol. **La Indemnizacion y el Justiprecio en la Expropiacion Forzosa.** Barcelona: Editorial Hispano Europea, 1966.

GRAU, Eros. **Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito.** 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

LIMA, Marcelo Rossi de Camargo. **Avaliação de Propriedades Rurais:** manual básico: a engenharia de avaliações aplicada às fazendas. 3ª ed. São Paulo: Leud, 2011.

LIMA, Marcelo Rossi de Camargo. **Engenharia de Avaliações Aplicada em Propriedades Rurais.** São Paulo: Leud, 2021.

LOPES, Cacilda dos Santos. **Desapropriação e Política Urbana:** uma perspectiva interdisciplinar. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia** (tradução da 6ª edição norte-americana). São Paulo: Cengage Learning, 2015.

MARTINS, Joana D'Arc Dias. **Mudanças Climáticas em Face do Atual Estado de Coisa Inconstitucional e Inconvencional**. Curitiba: Juruá, 2023.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense/Método, 2021.

MENDES, Vicente de Paula. **A Indenização na Desapropriação**: doutrina, legislação e jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

OLIVEIRA, Bruno Garcia de; CEZARINO, Luciana Oranges; LIBONI, Lara Bartocci. **Evolução do Conceito de Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável**. In: Sustentabilidade: princípios e estratégias. Arlindo Philippi Jr. (Coordenador). Barueri/SP: Manole, 2019.

PRADO, Luiz Guilherme Muller. **A Justa Indenização na Desapropriação do Imóvel Rural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**: as origens políticas e econômicas de nossa época. Rio de Janeiro: Contraponto, 2021.

ROCHA, Ibraim *et al.* **Manual de Direito Agrário Constitucional**: lições de direito agroambiental. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum 2019.

SANTOS, João Paulo de Faria. **Reforma Agrária e Preço Justo**: a indenização na desapropriação agrária sancionatória. Porto Alegre: Fabris, 2009.

SCHMIDT, Lawrence K. **Hermenêutica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

SCHWABE, Jürgen. **Cinquenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão**. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2005. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_7738-544-1-30.pdf>.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m)Crise**. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

STRECK, Lenio Luiz; ABOUD, Georges. **O que é isto** – o precedente judicial e as súmulas vinculantes? 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

STRECK, Lenio Luiz. **Precedentes Judiciais e Hermenêutica**. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021.



REGISTRO DE IMÓVEIS E PROTEÇÃO AMBIENTAL

Os limites do Cadastro Ambiental Rural – CAR e a importância da concentração de informações na matrícula

Antonio Carlos Apolinário De Souza Cardoso¹

Dauana Santos Ferreira²

Girolamo Domenico Treccani³

Este texto pretende descrever a importância da integração do registro imobiliário e as informações com o CAR, em especial, como instrumento de proteção ambiental, mais precisamente o potencial sinérgico que esta integração traria na defesa do meio ambiente e transformaria o registro imobiliário em uma melhor fonte de informação sobre a propriedade e a qualidade de seu exercício.

Por essas razões, ao final, propõe-se a edição de um Provimento do Conselho Nacional de Justiça – CNJ que criaria o intercâmbio de informações entre cartórios e órgãos de proteção ambiental, e, também, transformaria o CAR em um requisito para abertura de matrículas e registros, assim como funciona o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR.

1 Mestre e Doutorando em Direito - PPGD/UFGA. Tabelião e Registrador em Curionópolis/PA. E-mail: acapolinarioscaldoso@gmail.com.

2 Mestre e Doutoranda em Direito - PPGD/UFGA Docente do Quadro Efetivo do IFPA, E-mail: dauanasf@gmail.com.

3 Pós-Doutor pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e Università Degli Studi di Trento (UniTrento); Professor da Faculdade de Direito, do Programa de Pós-Graduação em Direito e do Programa de Pós Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia da Universidade Federal do Pará; Professor Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás. Email: girolamo@ufpa.br.

Na primeira seção será explicada a evolução do registro imobiliário brasileiro e o seu estágio contemporâneo, bem como sua relação com o direito público, fragilidades do sistema e será conferido destaque ao papel regulatório das Corregedorias de Justiça dos Tribunais Estaduais e do Conselho Nacional de Justiça.

Na segunda seção será apresentado o Cadastro Ambiental Rural – CAR e sua importância na proteção do meio ambiente. Igualmente serão expostas as fragilidades do sistema que decorrem, especialmente, por sua natureza declaratória e como ele tem se transformado, em alguns casos, em instrumento a serviço da grilagem (Casula, 2021).

Por sua vez, a terceira seção discorrerá sobre a importância da aproximação entre o registro imobiliário e o CAR. Serão examinadas normas que indicam o caminho da integração entre cadastros e registros, as quais conferem suporte normativo à diretrizes que ampliem a importância do CAR na disciplina dos registros públicos e, num contexto mundial que manifesta suas preocupações com as mudanças climáticas, criem a obrigação de intercâmbio de informações entre órgãos de registro e de proteção do meio ambiente.

As técnicas de pesquisa utilizadas foram a legislativa e bibliográfica. O objetivo geral é compreender o registro de imóveis como agente jurídico-administrativo titular de poder de polícia (Salles, 2012) capaz de contribuir com o aperfeiçoamento da administração de terras.

Objetivos específicos: 1) descrever o histórico e função do registro de imóveis; 2) explicar os limites à proteção conferida pelo CAR; 3) destacar a importância do registro de imóveis na proteção do meio ambiente. As técnicas de pesquisa a serem utilizadas serão a legislativa, bibliográfica e jurisprudencial.

1. A Origem Pública da Propriedade e a Comprovação do seu Regular Destacamento

O registro de imóveis brasileiro nasce como um instrumento legal e público a serviço da proteção do crédito e à segurança das relações imobiliárias (Lago, 2008).

Inicialmente, a disciplina do registro de imóveis tinha como objeto, apenas, a proteção dos direitos do proprietário e a garantia da oposição a terceiros das situações jurídicas reais, como: aquisição da propriedade, constituição de direitos em garantia, loteamentos, incorporações entre outras formas de aquisição de direitos reais ou situações jurídicas imobiliárias relevantes.

Antes da entrada em vigor da Lei 6.015/73, a atual Lei de Registros Públicos – LRP, vigorou o mencionado sistema do fólio pessoal, que previa a transcrição dos títulos levados a registro em ato cronológico, de forma a permitir que no mesmo ato de registro pudesse haver menção a mais de um imóvel ou mesmo as partes ideais. A sistemática anterior tinha sua centralidade em torno da figura do proprietário deixando as informações relativas às características do imóvel em segundo plano (Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939).

Com a LRP o direito brasileiro adotou a técnica do fólio real, que consiste na organização da publicidade registral em torno da unidade imobiliária. Este ato de registro, que concentra as informações do imóvel, recebeu o nome de matrícula. Portanto, atualmente, se uma escritura pública ou outro título com acesso ao registro imobiliário mencionar dois imóveis, por exemplo, serão abertas duas matrículas, uma para cada imóvel.

A passagem do sistema de registros do fôlio pessoal para o real permitiu a otimização das buscas de informações de dados registrários. Isso porque, sob essa sistemática, para a conferência da cadeia de proprietários de um determinado imóvel basta a leitura da matrícula que concentra, nela mesma, as informações referentes ao primeiro proprietário do imóvel até aquelas correspondentes ao titular atual.

Além do que, com a mudança da centralidade do sistema do titular para a unidade imobiliária, a Lei passou a exigir que o registro trouxesse elementos capazes de identificar o imóvel de forma a evitar o risco de sobreposição ou confusão acerca de seus limites ou sua unidade. Segundo Geneviva (1997), houve verdadeira aproximação entre as informações do registro e aquelas correlatas ao cadastro. Neste sentido, exige o art. 176, § 1º, II da LRP que a matrícula deve informar: as características e confrontações, localização, área e denominação do imóvel, se rural.

Entretanto, apesar da exigência legal da correta identificação, espacialização, indicação de limites e, no caso dos imóveis rurais, do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR e descrição georreferenciada do imóvel (Lei 10.267 de 2001), a correta identificação do imóvel com informações que o tornem inconfundível e facilmente localizável ainda é uma realidade distante para a imensa maioria dos registros de imóveis brasileiros (Banco Mundial, 2014).

A disciplina do registro imobiliário constitui, tradicionalmente, um ramo adjetivo a regular o processo extrajudicial da constituição e publicidade de situações jurídicas relativas à disciplina do direito das coisas (art. 1.196 a art. 1.510 do Código Civil – CC).

É por essa origem privatista do direito registral que sua estrutura tem como alicerce princípios como o da continuidade, unitariedade, prioridade, legalidade, legitimação registral, especialidade entre outros.

O princípio da continuidade, previsto no art. 195 da Lei de Registros Públicos – LRP, tem por objetivo fixar cadeia filiatória entre o proprietário atual, mencionado na matrícula, e aquele que transferiu a ele(a) o direito inscrito no livro imobiliário.

A unitariedade, por sua vez, reforça a máxima de que cada imóvel possuirá, como regra, uma única e exclusiva matrícula (art. 176, §1º, I e art. 228, ambos da LRP). Este princípio constitui um dos pilares do atual sistema de registro de imóvel: o sistema do fólio real.

Inaugurado com a vigência da Lei nº 6.015 de 1973 (Lei de Registros Públicos), o sistema do fólio real caracteriza-se por uma organização que tem como alicerce o imóvel e não a pessoa do(a) seu proprietário(a).

No direito brasileiro, as informações relativas à qualidade, limites e titularidade sobre um determinado bem estarão concentradas em seu respectivo registro, base material que conterá, de forma concentrada e encadeada, todas as informações acerca da origem do imóvel, como: sua dimensão, eventuais modificações de limites e, também, quem são ostitulares de direitos sobre o bem.

A prioridade configura a garantia de precedência dos direitos que primeiramente ingressaram no registro imobiliário sobre aqueles inscritos em títulos opostos ou contraditórios. O protocolo no cartório de registro de imóveis, conforme o art. 174 da LRP, gera um número de prenotação

que fixará uma lista cronológica de apresentação dos títulos a assegurar a ordem cronológica de apreciação dos títulos protocolizados.

O princípio da legalidade impõe ao oficial(a) de registros a observância das diretrizes legais no exercício da qualificação dos títulos apresentados para inscrição. Em outras palavras, é dever do(a) registrador(a) observar se o título apresentado para registro possui previsão legal para ingresso no registro imobiliário, bem como se o documento/mandado/ordem prenotada segue ao encontro do conjunto de normas aplicáveis ao caso (civis, processuais, ambientais, administrativas etc.).

A legitimação registral decorre da presunção de veracidade dos atos praticados pelo delegatário do serviço de registro de imóveis e está consagrada no art. 252 da LRP: “art. 252 – O registro, enquanto não cancelado, produz todos os efeitos legais ainda que, por outra maneira, se prove que o título está desfeito, anulado, extinto ou rescindido.” (Brasil, 1973, n.p.).

Por fim, o princípio da especialidade, art. 176, § 1º da LRP, abrange dois aspectos: 1) subjetivo; 2) objetivo. A especialidade subjetiva dispõe sobre o dever de qualificar de forma adequada os titulares de direitos reais inscritos nos livros imobiliários. Por sua vez, a especialidade objetiva corresponde ao dever de identificar o imóvel de forma que não possa se confundir com outro, portanto, deve a descrição do bem revelar de forma mais exata possível: suas dimensões, limites e localização.

A compreensão dos princípios trazidos pela LRP que a disciplina registral tem por objeto a proteção do patrimônio particular e as relações comerciais. Por essas razões,

tradicionalmente, o direito registral é enxergado apenas como um braço do direito civil, restrito ao direito privado.

Contudo, o direito registral, como explica Salles (2012), é também influenciado pelo direito público, em especial, o direito administrativo, como demonstram competências mais recentes como a retificação administrativa de registros (Lei nº 10.931/04) e os procedimentos voltados à regularização fundiária urbana (Lei nº 11.952/09 e Lei nº 11.977/09).

Com efeito, uma das mais claras interseções entre o direito público e o direito registral é a forma de fiscalização e regulação das atividades de registro, como explica Ribeiro (2008). Segundo o autor o art. 236 da Constituição Federal, ao tratar sobre a prestação dos serviços de notas e registros criou duas obrigações ao Estado: 1) delegação do serviço a particulares (descentralização administrativa por colaboração); e, 2) dever de garantir a regularidade da prestação dos serviços pela fiscalização e regulação.

A regulação dos cartórios de notas e registros é exercida pela atividade correccional que consiste na fiscalização e correlato poder de cesura sobre desvios de condutas, descumprimento da legalidade e má prestação do serviço; assim como pela regulação, esta função é expressa pela edição de recomendações, orientações e provimentos.

O fundamento normativo da competência regulamentar e fiscalizatória da atividade cartorial reside no parágrafo 1º do art. 236 da Constituição Federal que a delega ao Poder Judiciário local. Entretanto, sem deméritos às Justiças Estaduais, que por intermédio das respectivas corregedorias tem atuado junto aos registros e notas, merece destaque o papel que o Conselho Nacional de Justiça – CNJ

tem desenvolvido desde sua criação por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 2004 que introduziu na Constituição Federal o art. 103-B.

O CNJ tem realizado importante papel na promoção da atividade registral e notarial ao delegar atividades, antes privativas do Poder Judiciário, aos cartórios de notas e registros, como demonstra a Resolução nº 35 de 2007⁴, o Provimento nº 28 de 2013⁵ e o Provimento nº 65 de 2017⁶.

Segundo Hill (2020), a partir da atual Constituição, os cartórios extrajudiciais se tornaram parte do sistema de Justiça, uma vez que cada vez mais encontramos mudanças legais e normativas no sentido de atribuir aos serviços de notas e registros competências outrora exclusivas do Poder Judiciário, como: realização de separações, divórcios e inventários por escritura pública; retificação de nome e gênero; usucapião extrajudicial, entre outras mais possibilidades.

Portanto, ofícios de registros de imóveis não são mais órgãos de simples conferência documental e análise legal superficial. A nova natureza da atividade registral exige profundo exame de qualificação por parte dos oficiais de registro. Isso quer dizer que os títulos apresentados para registro devem ser confrontados não só com as Leis civis, mas também com as normas fundiárias e agraristas, quando diante de imóveis rurais.

4 Disciplina a lavratura dos atos notariais relacionados a inventário, partilha, separação consensual, divórcio consensual e extinção consensual de união estável por via administrativa.

5 Registro tardio de nascimento em cartório.

6 Usucapião extrajudicial em cartório.

Acerca da importância da análise de regras e princípios publicistas na qualificação registral afirma Salles (2012) que o sistema registral é regido pelo Direito Público.

Explica o autor que além da necessidade de compreender o registro de imóveis dentro da esfera publicista, deve o oficial estar atento ao vetor da função social da propriedade. Isso de forma a adequar o rigor dos princípios estruturais, privatistas, aos vetores constitucionais, sociais e publicistas.

Dessa maneira, percebe-se que a atividade do registrador de imóveis exige uma compreensão da atividade para além da segurança jurídica individual e a livre circulação da propriedade como mercadoria. É importante que o oficial compreenda que o exame de legalidade sobre os títulos apresentados deve abranger normas de direito público e ramos especiais, como o direito agrário e urbanístico. Somente assim a atividade registral seguirá ao encontro da principiologia constitucional e do atual regime dos serviços de notas e registros.

Diante das mudanças no regime jurídico aplicável ao registro imobiliário ganham reforço as críticas acerca da ainda prevalecente deficiência de compartilhamento de informações entre registros, cadastros e órgãos de terras, em que pese a existência de diretrizes legais em sentido contrário⁷.

Ainda hoje, registros e cadastros no Brasil seguem em descompasso. Isso se deve ao fato de não haver intercâmbio constante de informações entre órgãos de terras e os

7 Neste sentido: o parágrafo 2º do art. 1º da Lei nº 5.686/72: “§ 2º Fica criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR, que terá base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro.” (grifo nosso).

cartórios de registro de imóveis (Reydon, *et al.*, 2017). Aliás, sequer é disponibilizado aos oficiais de registro o acesso facilitado aos dados cadastrais e/ou de títulos emitidos dentro de sua área de competência⁸. Acerca da temática cadastral, importante pontuar alguns fatores elencados por Reydon *et al.* (2017, p. 138) para explicar a fragilidade do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR que evidenciam a falhas acerca da administração de terras no Brasil⁹: a) o sistema não dispõe de dados gráficos ou geoespaciais do imóvel rural; b) ser autodeclaratório, independentemente de as informações possuírem validade; c) não ter sofrido revisões desde 1992; d) a finalidade fiscal ter sido atribuída à Receita.

Este quadro escancara o déficit de informações que o Estado brasileiro dispõe para proteção dos recursos naturais e promover políticas públicas voltadas ao aprimoramento da administração da terra. É diante das fragilidades dos sistemas de registro e cadastrais que a apropriação indevida de terras públicas e dos recursos naturais se tornam alternativas possíveis e rentáveis a grileiros e madeireiros ilegais, como apontam Torres; Doblas; Alarcon (2017, p. 1):

“Dono é quem desmata”, disse, em março de 2014, um grileiro de Novo Progresso (Pará), para justificar seu “direito” a espantosas extensões de terras públicas das quais — criminosamente — se apro-

8 O que seria um direito dos oficiais, ao menos diante do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, como garante o art. 5º do Decreto nº 4.449/02.

9 Explicam Fernandes et al. (2007) que o conceito de administração fundiária consiste, resumidamente, na gestão territorial pelo Estado, em todos os seus aspectos e de forma integrada, mais especificamente, na conjugação do sistema de cadastro de terras, adequado sistema de registros e do uso e ocupação do solo, contando ainda com a gestão dos mercados de terras e a adequada tributação sobre a terra.

priu e que terminou por desmatar. A máxima, além de sintetizar a articulação entre desmatamento, degradação ambiental e grilagem de terras públicas na Amazônia, acaba por revelar uma triste realidade: sim, quem desmata acabou (Torres; Doblas; Alarcon, 2017, p. 01).

2. Cadastro Ambiental Rural – CAR

O Cadastro Ambiental Rural-CAR foi criado pelo Código Florestal por meio da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, em que pese, já ser utilizado por dois Estados brasileiros como mecanismo de controle ambiental (Mato Grosso e Pará), o CAR é regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.830, de 17 de outubro de 2012. A partir do novo Código Florestal os órgãos ambientais competentes foram obrigados a receber os dados do CAR e armazenar seus dados no Sistema de Cadastro Ambiental Rural- SICAR de abrangência nacional. Dentre as questões que mais impulsionaram a adesão ao CAR por parte de proprietários e posseiros rurais, está a vinculação da concessão de créditos por instituições financeiras¹⁰, disposta no Art.78-A da Lei 12.651/2012 (Código Florestal), assim as instituições financeiras só concederão crédito agrícola, em qualquer de suas modalidades, para proprietários de imóveis rurais que estejam inscritos no CAR. Atualmente o CAR é um instrumento de proteção ambiental de abrangência nacional, obrigatório para os imóveis rurais e tem como finali-

10 Melhor explicando: a Resolução 3.545/2008 do Banco Central que estabeleceu a exigência de documentação comprobatória de regularidade ambiental e outras condicionantes, para fins de financiamento agropecuário no Bioma Amazônia, dentre elas, a exigência de CAR, quando esta norma começou a ser cumprida por instituições financeiras e exigida por órgãos de fiscalização, um rebuliço se formou entre os produtores rurais, que antes acessavam livremente créditos bancários públicos e privados sem qualquer observância da legislação ambiental (Abrampa, 2016 p. 02).

dade integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo a base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

O CAR é uma ferramenta ambiental declaratória, e por essa razão os atos nele cadastrados produzem imediatamente efeitos jurídicos. O art. 7º do Decreto Federal nº 7.830 de 2012, dispõe que qualquer informação ou documento apresentado e identificado com alguma contradição, será notificado pelo órgão ambiental responsável, no intuito desanar as inconsistências encontradas, a notificação ocorrerá uma única vez. Caso não haja notificação acerca de pendências ou inconsistências, será considerada efetivada a inscrição do imóvel rural no CAR, para todos os fins previstos em lei.

O CAR é homologado após recebimento e apreciação do órgão ambiental. O servidor responsável após análise documental (apresentação de documentos necessário) e análise de imagem de satélites verificando coordenadas, hidrografia e relevo local, atendidas todas as exigências e não havendo sobreposição de áreas, aprovará a solicitação. Algumas são as fragilidades encontradas no Cadastro Ambiental Rural, contudo o presente trabalho se vinculará a duas questões: a natureza declaratória das informações contidas no SICAR e a falta de integração do CAR aos demais sistemas existentes, especialmente aos sistemas com informações fundiárias.

A primeira fragilidade apontada é exatamente porque a aprovação do CAR ocorre com base unicamente em informações declaradas pelo solicitante, por isso muitas vezes não há como comprovar que quem solicita o CAR é realmente a pessoa que está de fato na posse ou detém a

propriedade da terra, principalmente quando estamos tratando de Amazônia Legal onde persistem muitas as áreas públicas, parte delas ainda não georreferenciadas e certificadas. Estes imóveis estão iniciando o processo de formação da propriedade privada com ocupações e explorações atualmente marginais à legislação. Seus detentores trabalham com a certeza de que em algum momento serão favorecidos com alterações benéficas da legislação. Nos últimos anos esta expectativa foi alicerçada na alteração das normas de regularização fundiária, especialmente as Leis nº 11.952/2009, 13.465/2017¹¹ e ambiental (Lei 12.651/2012) e assim alcançar o perdão por crimes ambientais conseguindo a regularização de áreas ilegalmente ocupadas. O perdão por crimes ambientais ocorre quando os grileiros desmatam áreas florestadas, retiraram o que é economicamente viável e a área com o decurso do tempo passa para a condição de área consolidada, passível de regularização por parte do órgão fundiário.

A segunda fragilidade assentada é embasar a análise do CAR com dados exclusivos da plataforma disponível nos órgãos ambientais SICAR, a integração do CAR aos demais sistemas de dados fundiários, como o SIGEF (Sistema de Gestão Fundiária- INCRA), Sistema Nacional de Cadastro de Rural (SNCR) e o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) acenderia e complementaria a análise do servidor público no processo de solicitação do CAR, tendo em vista que facilitaria o exame e a validade do documento comprobatório de posse ou propriedade e automaticamente prestaria informações ambientais junto aos processos de regularização fundiária.

11 A Medida Provisória 910/2019 flexibilizava ulteriormente a possibilidade de regularização fundiária. Não tendo sido convertida em lei, foi substituída pelos PL 2633/2020 e 510/2021 em tramitação no Senado Federal.

Para Eliane Moreira num contexto em que a regra é a ausência de checagem rápida e eficiente dos títulos de propriedade e documentos possessórios, o CAR se estabelece como um sutil instrumento de apropriação de áreas públicas, sob o qual paira uma presunção de propriedade ou posse absolutamente falaciosa, que tem causado ou agravado conflitos na Amazônia. (Abrampa, 2016).

Como não existe interoperabilidade entre o CAR e os demais sistemas é possível afirmar que atualmente o SI-CAR não sofre alteração alguma quando a área cadastrada não consta no SIGEF e ou se encontra cancelamento no sistema de gestão fundiária federal (Casula, 2021).

Destacamos o § 4º do art.18 da Lei 12.651/2012, no que concerne ao registro da Reserva Legal, que uma vez disposta no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis. A não integração do CAR ao Sistema de Registro Imobiliário dificulta a conferência recíproca de informação por parte do notório registrador, além do que a informação relacionada ao CAR muitas vezes não se faz presente nas escrituras públicas de compra e venda.

Ocorre que o CAR isoladamente tem se mostrado insuficiente para cumprir os seus objetivos, sua vulnerabilidade decorre da natureza declaratória das informações nele contidas oportunizando as práticas de grilagem de terras, principalmente em áreas que o processo de formação da propriedade privada da terra está em curso CASULA (2021), por isso, se faz necessário a integração de dados do Cadastro Ambiental Rural aos demais cadastros rurais e ao registro imobiliário. Dessa forma, não foram alcançados o controle, monitoramento, planejamento ambiental, econômico e combate ao desmatamento, ou seja, nenhum objetivo disposto no Código Florestal Brasileiro, com o

agravante de contribuir para as ocupações ilegais e formalização da grilagem de terras.

A integração dos dados do SICAR aos demais sistemas auxiliariam no processo de homologação das informações contidas no CAR e contribuiriam para um sistema de administração de terras eficiente, como pensado por Bueno e Reydon (2017) que contenha registro dos imóveis com a representação de títulos de propriedades e a descrição dos direitos e o cadastro contendo o mapeamento, localização da parcela, uso e valor. Seu desenvolvimento deve apresentar necessariamente: a definição da parcela; compilação e administração cuidadosa dos títulos relativos à posse e dos títulos de propriedade; utilizare estruturas simplificadas para identificar, atualizar e transferir direitos de posse e propriedade e transparência, acesso às informações registrais e cadastrais.

Dessa forma, analisando as características levantadas pelos autores observamos que o Brasil já comporta alguns sistemas e cadastros com as informações necessárias para se chegar a um sistema ideal, a dificuldade está na inoperabilidade concorrente entre eles, além da deficiência na alimentação dos dados que são imprescindíveis para manter as informações atualizadas.

Está expresso no § 2º do art. 29 da Lei nº 12.651/2012 que o cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse, tampouco elimina a necessidade do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR, e cumprimento do disposto no art. 2º da Lei Federal nº 10.267, de 28 de agosto de 2001. Mas a integração possibilitaria que as informações do CAR transcendes-

sem às questões ambientais para as quais ele foi delegado¹², além do que suas informações integradas poderiam ser validadas pelos demais cadastros e registros imobiliários.

3. A Importância da Integração de Informações entre o CAR e o Registro de Imóveis: uma Proposta Normativa

Em que pese a existência de arcabouço normativo a sustentar o compartilhamento e a integração de informações relativas a imóveis rurais, como aponta; o § 2º do art. 1º da Lei nº 5.686/72¹³, o parágrafo 7º do art. 22 da Lei nº 9.447/66¹⁴, art. 4º e 5º do Decreto nº 4.449/02¹⁵¹⁶, assim como as diretrizes da Lei nº 10.650 de 2003¹⁷, contudo, conforme

12 O CAR jamais fora concebido como mecanismo fundiário, mas sim como mecanismo de regularização ambiental. Todavia, sempre teve por pressuposto a existência de uma propriedade ou posse válidas sobre as quais incidiria o cadastro. Ocorre, porém, que na prática este pressuposto tem sido deixado de lado e com isto o CAR passa paulatinamente a servir-se de instrumento para grilagem (Abrampa, 2016, p. 03).

13 Ver nota de rodapé de número 7, acima.

14 Segue o teor do dispositivo: “Os serviços de registros de imóveis ficam obrigados a comunicar mensalmente ao INCRA as modificações ocorridas nas matrículas, decorrentes de mudanças de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento, unificação de imóveis, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural, bem como outras limitações e restrições de caráter dominial e ambiental, para fins de atualização cadastral”.

15 Mesma redação do dispositivo tratado acima, na nota de rodapé número 10.

16 Art. 5º do Decreto nº 4.449/02: “Art. 5o. O INCRA comunicará, mensalmente, aos serviços de registros de imóveis os códigos dos imóveis rurais decorrentes de mudança de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento e unificação, na forma prevista no § 1o do art. 4o.”

17 Neste sentido merece destaque o § 1º do art. 2º da Lei nº 10.650 de 2003: “Qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, terá acesso às informações de que trata esta Lei, mediante requerimento escrito, no qual assumirá a obrigação de não utilizar as in-

destacam Reydon, *et al.* (2017), o intercâmbio de informações entre órgãos de terras, órgãos de proteção ambiental e os cartórios de registro de imóveis ainda é uma realidade distante no Brasil.

Importa ressaltar que o compartilhamento de informações entre registro imobiliário e órgãos ambientais é ainda mais precário do que entre aqueles e órgãos fundiários. Isso porque não existem disposições, em nível federal, semelhantes às daquelas dos artigos 4º e 5º do Decreto nº 4.449/02, as quais, de forma expressa, determinam o compartilhamento de dados sobre imóveis rurais dentro de sua base de informações.

Igualmente não existe, atualmente, o dever de averbar nas matrículas de imóveis rurais o número do CAR, diferentemente da forma como são tratados os cadastros rurais como o CCIR. Neste sentido o art. 22 da Lei nº 4.947/66 impõe a nulidade dos atos de desmembramento, arrendamento, hipoteca, venda ou promessa a venda imóveis rurais que não apresentem o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural.

É válido ressaltar, ainda sob a carência de normas que aproximem cadastro ambiental e registro imobiliário, que não existe no art. 176 da Lei nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos) disposição que imponha a referência ao Cadastro Ambiental Rural, diferente da forma como trata o CCIR e, também, a imposição da averbação da descrição georreferenciada com a certificação do INCRA, quando exigível, como determina o parágrafo 4º do referido artigo ao condicionar a alienação do imóvel à referida averbação.

formações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, assim como de citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha a divulgar os aludidos dados”.

Por fim, no que se refere a relação dentre proteção ambiental e registro de imóveis, importa mencionar que desde 2012, com a Lei nº 12.727 de 2012¹⁸, a averbação da reserva legal, no cartório de imóveis, deixou de ser obrigatória. Dispensa que dificultou ainda mais o fluxo de dados entre registro imobiliário e órgãos de proteção ambiental.

Entretanto, apesar da dispensa legal acerca da reserva legal e da ausência de comando legal sobre a necessidade de averbação do CAR importa mencionar a existência de normas que exigem a prática do referido ato como condição para realização de registro¹⁹.

Todavia, conforme explicado na seção 1 deste trabalho a regulação da atividade notarial e registral coube, a princípio, às Justiças Locais as quais, dentro do seu poder regulamentar editam normas voltadas ao cumprimento da legalidade e aprimoramento da prestação do serviço. Entre as regulações voltadas ao extrajudicial merecem destaque os códigos de normas dos serviços extrajudiciais editados pelas Corregedorias de Justiça.

Os Códigos de Normas dos Serviços Extrajudiciais uniformizam dentro de uma mesma unidade federativa: os pro-

18 Parágrafo 4º do art. 18 da Lei nº 12.651 de 2012: “§ 4º O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis, sendo que, no período entre a data da publicação desta Lei e o registro no CAR, o proprietário ou possuidor rural que desejar fazer a averbação terá direito à gratuidade deste ato.”

19 Neste sentido o Provimento nº 65 de 2017 do CNJ que regulamenta o registro da usucapião extrajudicial. Exigência prevista no inciso I do seu art. 19: “Art. 19. O registro do reconhecimento extrajudicial da usucapião de imóvel rural somente será realizado após a apresentação: I – do recibo de inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural – CAR, de que trata o art. 29 da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, emitido por órgão ambiental competente, esteja ou não a reserva legal averbada na matrícula imobiliária, fazendo-se expressa referência, na matrícula, ao número de registro e à data de cadastro constantes daquele documento;”.

cedimentos notariais e registrais, a interpretação da legislação aplicável e conferir sistematicidade aos seu estudo; isso de forma a aprimorar e facilitar a compreensão delas por parte dos oficiais, tabeliães, usuários dos serviços cartórios e agentes públicos responsáveis pela sua fiscalização (magistrados e promotores das varas de registros públicos).

Portanto, os Códigos de Normas dos Serviços Extrajudiciais, dentro dos Estados e Distrito Federal, assumem função semelhante aos grandes Códigos jurídicos como o civil, penal e tributário, naquilo que se refere ao direito notarial e registral dentro daquela unidade.

Dessa forma se torna evidente a importância do conhecimento dessas normas estaduais quando algum dos objetos de análise é a disciplina imobiliária. Por essa razão devemos pontuar que os códigos de normas das unidades federativas do Amazonas e Pará, os dois Estados que compreendem a maior parte do bioma Amazônico brasileiro, não condicionam a abertura de matrícula ou atos de registro à averbação do CAR.

O código de normas paraense prevê a exigência da apresentação do CAR em dois momentos: 1) no artigo 270, VI, dispositivo dedicado à lavratura de escrituras públicas de imóveis rurais; e, 2) em seu artigo 1.163, § 1º, I, na parte dedicada ao registro da usucapião extrajudicial, com redação semelhante àquela constante no art. 18, I, do Provimento nº 65 do CNJ.

A análise do código de normas paraense evidencia duas conclusões: 1) a incoerência na exigência do CAR para lavratura das escrituras de imóveis rurais sem haver a respectiva exigência para seu registro ou abertura de matrícula; e, 2) a recepção da compreensão/diretriz trazida pelo Conselho Nacional de Justiça.

Entendemos existir incoerência, pois exigir a apresentação do CAR apenas para escrituras públicas e não condicionar o ato de registro ou abertura de matrícula a sua apresentação mantém a possibilidade de ingresso dos demais títulos previstos pela Lei como aptos ao registro, como exemplifica o art. 221 da Lei nº 6.015/73, e, também, a possibilidade de registro de escrituras públicas lavradas em outros Estados da Federação que não façam a mesma exigência²⁰.

Por sua vez a segunda conclusão tem sua origem no caráter cogente e nacional das normas editadas pelo Conselho Nacional de Justiça, normativas que nos últimos anos tem uniformizado exigências e procedimentos relacionados às notas e registros, além de criar novas competências para os serviços extrajudiciais.

O CNJ possui em suas atribuições o exercício do controle sobre os atos praticados pelos Tribunais de Justiça (art. 103, § 4º, II, da Constituição Federal – CF), em especial, zelar pela observância dos princípios do art. 37 da CF. Essa competência fiscalizatória somada ao alcance nacional de suas normas tem transformado o Conselho Nacional de Justiça em um dos mais importantes órgãos para aqueles que lidam com as notas e registros (HILL, 2020). A conclusão acima não tem por objetivo defender um papel legislativo ao CNJ, contudo, reconhece a aptidão para que, dentro da legalidade, possa inovar dentro do arcabouço legal ampliando as atribuições dos ofícios de notas e regis-

20 Neste sentido o art. 8º da Lei nº 8935 de 1994: “Art. 8º É livre a escolha do tabelião de notas, qualquer que seja o domicílio das partes ou o lugar de situação dos bens objeto do ato ou negócio.”, e art. 19 do Provimento de nº 100 de 2020 do CNJ: “Art. 19. Ao tabelião de notas da circunscrição do imóvel ou do domicílio do adquirente compete, de forma remota e com exclusividade, lavrar as escrituras eletronicamente, por meio do e-Notariado, com a realização de videoconferência e assinaturas digitais das partes.”.

tros, órgãos que além de servirem a negócios particulares, cada vez mais, tem auxiliado o Estado no controle da legalidade, fiscalização tributária²¹, combate à lavagem de dinheiro²² e à grilagem²³.

Por esses motivos sugerimos, com base na legislação nos artigos § 2º do art. 1º da Lei nº 5.686/72, o parágrafo 7º do art. 22 da Lei nº 9.447/66, art. 4º e 5º do Decreto nº 4.449/02, as diretrizes da Lei nº 10.650/03, bem como as inovações da Lei nº 13.097/15 e art. 246 da Lei nº 6.015/73 fontes do princípio da concentração²⁴, a edição de Provimento nacional que condicione a realização dos atos de registro e abertura de matrícula à apresentação da inscrição no CAR, bem como a criação da obrigação de intercâmbio de informações entre Cartórios e órgãos ambientais, aos moldes dos arts. 4º e 5º do Decreto nº 4.449/02.

Estamos cientes de que as determinações dos Tribunais de Justiça e CNJ são impositivas apenas aos Cartórios, órgãos administrativos inseridos em sua esfera de fiscaliza-

21 Neste sentido o inciso XI do art. 30 da Lei nº 8935 de 1994: “XI - fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos que devem praticar;”

22 Ver o Provimento nº 88 de 2019 do Conselho Nacional de Justiça que cria diretrizes de prevenção à lavagem de dinheiro e do financiamento ao terrorismo.

23 Vale conhecer o teor das normas paraenses acerca do bloqueio e cancelamento de matrículas iniciada com o Provimento nº 13 do ano de 2016 da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Pará.

24 O princípio da concentração é descrito da seguinte maneira pelo art. 755 do Código de Normas dos serviços de notas e registros paraense: “IX - Concentração, a possibilitar que se averbem na matrícula as ocorrências que alterem o registro, inclusive títulos de natureza judicial ou administrativa, para que haja uma publicidade ampla e de conhecimento de todos, preservando e garantindo, com isso, os interesses do adquirente e de terceiros de boa-fé.”.

ção, portanto, não podem gerar deveres a terceiros, em especial, órgãos integrantes da estrutura do Poder Executivo.

Contudo, ainda que a edição de norma nacional editada pelo Conselho Nacional de Justiça não tenha o condão de, por si só, retirar os entraves existentes ao trânsito de informações ambientais entre órgãos ambientais, cartórios e órgãos de terra. O envio regular de informações por parte dos oficiais de registro de imóveis a órgãos ambientais, ainda que de forma limitada, possibilita a estes identificar os reais proprietários/responsáveis por danos ambientais, assim como acompanhar as mudanças do imóvel e o seu uso econômico.

Uma nova realidade poderá vir com a efetiva implantação do Sistema Eletrônico de Registros Públicos – SERP que viabiliza, em base nacional, o registro público eletrônico dos atos e negócios jurídicos e prevê a interconexão das serventias de registros públicos (Lei n. 14.382/2022).

Considerações Finais

A atividade dos registradores de imóveis passou por profundas mudanças com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Isso porque, além de reforçar a importância do Poder Judiciário na fiscalização da atividade o contato da disciplina registral com outros ramos jurídicos eleva o ofício de oficial de imóveis de fiscal da legalidade privada para defensor do meio ambiente, fisco e do patrimônio público.

Contudo, ainda que reconhecidos avanços na matéria registral e no próprio serviço público de registros públicos, ainda existem fragilidades no sistema decorrente da ausência de interligação com as informações cadastrais (Reydon, *et al.*, 2017).

O CAR, por sua vez, apesar de criado com a finalidade de ampliar o controle e facilitar a fiscalização das obrigações ambientais de proprietários e possuidores de imóveis rurais, possui debilidades que decorrem, em grande medida, de sua natureza meramente declaratório que torna possível o seu emprego como instrumento a serviço da grilagem (Casula, 2021).

A sugestão de edição de Provimento pelo CNJ, com o objetivo de obrigar o compartilhamento de informações entre cartórios e órgãos de proteção ambiental, assim como a exigência de prévia inscrição no CAR para a abertura de matrículas e realização de registros, apesar de seu alcance limitado, nos parece medida salutar a cooperar com a disponibilização de informações úteis aos órgãos de proteção ambiental e agrega ao conteúdo das matrículas que passariam a trazer mais informações sobre o exercício da propriedade.

Referências

ALVES. Luana Bandeira; TRECCANI. Girolamo Domenico. O Sistema Nacional De Gestão De Informações Territoriais Como Instrumento De Combate À Grilagem De Terras Públicas Na Amazônia. <https://governancadeteras.com.br/wp-content/uploads/2017/10/TRECCANI-4.pdf>. 2017. Unicamp, 2017. Acesso em 29/11/2021.

CASULA, Leandro Pansonato. O Cadastro Ambiental Rural (CAR) nas estratégias de grilagem de terras na Amazônia: o caso da gleba Pacoval, Pará [tese]. São Paulo: , Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas; 2021 [citado 2022-11-11]. doi:10.11606/T.8.2021.tde-15102021-214354.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Ordenamento territorial e planejamento municipal: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII da Constituição de 1988 pelo município de Parauapebas, Pará**. 2014. 624 f. Tese (Doutorado) – Universidade Paris 13, Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2014. Programa de Pós-Graduação em Direito.

HILL, Flávia Pereira. **Desjudicialização e Acesso à Justiça Além dos Tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial**. Revista eletrônica de direito processual, v. 22, p. 379-408, 2020.

MOREIRA, Eliane. **O Cadastro Ambiental Rural: a Nova Face da Grilagem na Amazônia?** Disponível em [HTTP://WWW.ABRAMPA.ORG.BR/SITE/?CT=NOTICIA&ID=230](http://WWW.ABRAMPA.ORG.BR/SITE/?CT=NOTICIA&ID=230) acesso em 07 de julho de 2016.

OLIVEIRA, A. U. Prefácio. In: TORRES, M.; DOBLAS, J.; ALARCON, D. F. **Dono é quem desmata: conexões entre grilagem e desmatamento no sudoeste paraense**. São Paulo: Urutu-branco; Altamira: Instituto Agrônômico da Amazônia, 2017.

OVIEDO, Antonio, AUGUSTO Cicero e LIMA William Augusto. Conexões entre o CAR, desmatamento e o roubo de terras em áreas protegidas e florestas públicas. Disponível em https://site-atigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nt_isa_conexo_es_car_desmatamento_grilagem.pdf. Acesso em 11 de novembro de 2022.

RAMOS, Carlos Augusto. SANTOS, Michely. LIMA, Loyanne. SANTOS, Arlete dos. TRECCANI Girolamo. Nota Técnica 07. **Sobre a Emissão do Cadastro Ambiental Rural Perímetro Baseado na Posse Mansa e Pacífica: Um Estudo de Caso em Pontade Pedras, Marajó, Pará. Belém, março de 2017.**

REYDON Bastiaan Philip; BUENO, Ana Paula da Silva; SIQUEIRA, Gabriel Pansani. **Histórico e dinâmica dos diferentes cadastros de terras do Brasil. In: FAO/SEAD. 2017. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira, Brasil.** pp. 127-159. Disponível em <https://igterras.com.br/livros/>. Acesso em 04 out. 2021.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **A regulação da função pública notarial e de registro**. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lillian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. **Manual de Direito Agrário Constitucional. Lições de Direito Agroambiental**. Belo Horizonte (MG):Forum, 2019, v.1. p.552.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. (Coord.). Treccani. Girolamo Domenico, BENATTI, José Heder. OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. SÁ, JoãoDaniel Macedo. ALVES, Ana Carolina Pantoja. FARIA, Camila Salles de. HOLLANDA, Teresa Paris Buarque de. HIRATA, Alessandro. MINUICI, Geraldo. NASCIMENTO, Marcos de Sá. SELDERS, Maria Carolina Nery. MACHADO, Gustavo Campoli. **Registros Públicos e Recuperação de Terras Públicas**. Série Repensando o Direito. n° 48. Brasília: Ministério da Justiça. 2013.

SALLES, Venicio. **Direito Registral Imobiliário**. São Paulo: Saraiva, 2012.

TRECCANI, Girolamo Domenico. 2008. “Combate à Grilagem: instrumento de promoção dos direitos agroambientais da Amazônia”. In: COSTA, Paulo Sérgio Weyl A.(Coord.). **Direitos humanos em concreto**. Curitiba: Juruá.

TERRITÓRIO QUILOMBOLA E O DIREITO A REGULARIZAÇÃO

Uma Análise Sobre o Processo de Titulação no Estado do Maranhão

Girolamo Domenico Treccani¹

Luciéte Duarte Araújo²

Madaliza dos Santos Nascente³

Mônica Moraes Borges⁴

Pricila Aroucha Pinheiro⁵

O presente texto tem como objetivo, abordar acerca da titulação dos territórios quilombolas, e o direito a regularização, estabelecido e garantido por Lei, tomando por base o processo de regularização do Estado do Maranhão, que possui esse direito consagrado em sua Constituição Estadual (art. 229). No primeiro subtítulo, é discutido o

1 Pós-Doutor pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e Università Degli Studi di Trento (UniTrento); Professor da Faculdade de Direito, do Programa de Pós-Graduação em Direito e do Programa de Pós Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia da Universidade Federal do Pará; Professor Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás. Consultor MALUNGU e CPI-SP. Email: girolamo@ufpa.br.

2 Advogada, professora da Educação Básica e educadora popular Graduada em História e Direito pela Universidade Estadual de Feira de Santana. Especialista em Gestão do Desenvolvimento Territorial pela Universidade Federal da Bahia. E-mail: lucinegaac@gmail.com.

3 Advogada, especialista em educação em direitos humanos, residente clínica jurídica pela Clínica de Direitos Humanos da Amazônia - CIDHA/UFGA. E-mail: madasantosnascente@gmail.com.

4 Advogada, especialista em direito territorial e quilombola, residente clínica jurídica pela clínica de Direitos Humanos da Amazônia - CIDHA/UFGA. . E-mail: monicaborgesdrt@gmail.com.

5 Advogada, residente clínica jurídica pela Clínica de Direitos Humanos da Amazônia - CIDHA/UFGA. E-mail: pricilaprinheiro@gmail.com.

cenário constitucional do direito a titulação, trazendo o histórico de como se deu o debate na Assembleia Constituinte, e posteriormente, os dispositivos legais em que esse direito está inserido, e o panorama geral do quantitativo de comunidades reconhecidas e tituladas, desde o reconhecimento e regulamentação dos direitos reconhecidos nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal de 1988 e art. 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, e a posterior regulamentação pelo Decreto 4.887/2003.

Demonstrando as implicações contraproducentes que a não titulação dos territórios específicos das comunidades quilombolas trás, principalmente relacionada a segurança e o acesso a políticas públicas. E ressaltando que mesmo após a concessão dos territórios muitas comunidades ainda sofrem pressões e ameaças, por parte da sociedade civil com a construção de grandes empreendimentos, assim como, por parte dos governos estaduais e federal.

Em um segundo momento, será discutido a regulamentação dos normativos no âmbito do Estado do Maranhão, que criou suas normas que versam sobre a regularização quilombola no Estado, sendo elas: Lei Estadual nº 9.196/2010, Decreto Estadual nº 32.433/2016 e a Instrução Normativa ITERMA nº 01/2020, tornando-se hoje, pioneiro na região nordeste com maior número de território titulado.

O contexto histórico da luta pela regularização fundiária no Estado e o arcabouço jurídico, e a conquista de um espaço institucional e de governança, e os desafios para efetivar o direito ao acesso a propriedade coletiva. E que apesar do Estado do Maranhão apresentar avanços consideráveis no reconhecimento dos territórios específicos, ainda encontra diversas barreiras para efetivação desses direitos.

A metodologia utilizada foi, a pesquisa bibliográfica e documental, com o levantamento de dados através de documentos oficiais, doutrina e materiais bibliográficos já publicados, colocando em diálogo diferentes autores e dados.

1. Do Cenário Constitucional do Direito a Titulação

O direito das comunidades quilombolas à propriedade dos seus territórios, é garantido na Constituição Federal de 1988, estando este, presente no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da seguinte forma: “Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

Enquanto aos povos indígenas a posse de seus territórios foi garantida já no texto constitucional de 1934, aos quilombolas esse direito foi garantido tardiamente evidenciando que as marcas do passado escravocrata do Brasil são atuais e presentes em práticas sociais que privilegiam um grupo em detrimento de outros. No entendimento de Carlos Frederico Marés de Souza Filho (2015, p. 12) “se aos índios se reconheceu a existência e se negou os direitos, aos afrodescendentes organizados em comunidades e sociedades diferentes da sociedade nacional sempre se lhes negou além dos direitos, a própria existência”. Negar a existência de grupos sociais vulnerabilizados figura como uma estratégia política do Estado brasileiro para não se comprometer com os direitos fundamentais a nível de universalidade.

O direito ao território das comunidades quilombolas fez parte do debate da Assembleia Nacional Constituinte

como proposta apresentada pelo movimento negro organizado e incluído posteriormente em algumas constituições estaduais como da Bahia (Art. 51 do ADCT), Maranhão (Art. 229), Goiás (16 do ADCT), Mato Grosso (Art. 33 do ADCT) e Pará (Art. 322). Mas o cenário atual para as comunidades quilombolas quanto à titulação dos seus territórios não é otimista e revela a desídia do Estado frente a um direito que além de refletir a simbologia ancestral dos quilombos, espaços devivências, saberes e luta pela terra e território. O preceito constitucional significa uma justa reparação histórica a esses sujeitos pelos danos causados pelo modelo de sociedade capitalista e escravocrata adotado pelo Brasil durante séculos.

Considerando que na maioria dos casos a titulação não está acompanhada de acesso às políticas públicas asseguradas por lei e garantias de segurança, nas comunidades quilombolas fica evidenciado, pelo agravamento dos conflitos em suas terras devido ao avanço do agronegócio, e a implantação de grandes empreendimentos, mineração legitimado tanto pelo governo federal, quanto por governos estaduais. Gerando violações ao direito à moradia, insegurança alimentar, limitação de livre circulação no território de manutenção à cultura quilombola presentes nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal. Enquanto o primeiro artigo trata da obrigatoriedade de o Estado proteger a cultura afro-brasileira, o segundo aponta que o patrimônio cultural brasileiro a ser protegido pelo Poder Público, são bens de natureza material e imaterial dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Nesse caso, o patrimônio cultural do país é, também, constituído pelas manifestações culturais presentes nos quilombos que são em essência comunidades negras formadas a partir da resistência de negros que viviam como escravizados.

Mesmo a garantia de titulação dos territórios quilombolas estar presente no texto constitucional de 1988 a regulamentação desse direito só foi alcançada 15 anos após a sua promulgação. Assim, em 2003, foi publicado o Decreto de nº 4.887/03, que regulamenta, a nível federal, o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo considerado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239/2003.

De acordo com o Decreto nº 4.887/03 a regularização fundiária dos territórios quilombolas é de responsabilidade tanto do governo federal quanto dos governos estaduais. Conforme o documento legal cabe ao “Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Há que se lembrar casos específicos em que o território quilombola uma vez localizado em área de preservação ambiental e cultural ou unidade de conservação a regulamentação territorial se dá por meio do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) com a Superintendência do Patrimônio da União (SPU) ou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Dados fornecidos pelo Sistema de Informações Públicas e Geográficas sobre Quilombos (SIPGQ) e sistematizados pelo Observatório Quilombola da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA) da Universidade Federal do Pará apontam que há 3.650 comunidades quilombolas com certificados emitidos pela Fundação Cultural Palma-

res (FCP). Por outro, lado apenas 346 territórios quilombolas foram titulados.

Reunindo as informações da CIDHA e do IBGE se chega a 5.948 nomes de comunidades. Informações consolidadas pela CIDHA mostram que no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), constam 6.023 nomes de comunidades. Este dado merece, porém, uma análise mais cuidadosa pois existem três categorias: 1 - Território quilombola oficialmente delimitado; 2 - Agrupamento quilombola e 3 - Localidade quilombola identificada por registros administrativos. O Observatório Quilombola da CIDHA verificou que existem centenas de nomes repetidos em categorias diferentes e municípios diferentes.

A despeito das dificuldades, a luta quilombola para fazer valer seu direito ao território demonstra a importância de assegurar processos de participação que consolidem o território como um espaço de reprodução social e cultural de uma coletividade que extrapola a limitação jurídica sobre a compreensão territorial. Conforme Girolamo Domenico Treccani (2006), o direito ao território consagrado na CRFB/1988 é carregado de uma imperatividade que não pode ser desatendida pelo Estado e, como demonstrado anteriormente, a garantia de titulação das terras quilombolas bem como de proteção ao patrimônio imaterial e material presentes nesses ambientes não pode, jamais, ser confundida como política de governo.

Este direito ao território foi consagrado, também, na Constituição do Estado do Maranhão em 1989 “art. 229. O Estado reconhecerá e legalizará, na forma da lei, as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos”. Tal artigo, endossa o disposto no art. 68 do ADCT da CRFB/1988. E já a partir de 20 de agosto de 1999 foram

emitidos os primeiros três títulos pelo estado maranhense. A Unidade Federativa em comento é de acordo a Fundação Cultural Palmares a que possui o segundo maior número de comunidades quilombolas certificadas do país (597).

2. A Regulamentação dos Normativos no Ambito do Maranhão

A regulamentação de Território Quilombola previsto no Decreto Federal nº 4887/03, com enfoque no artigo 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dispõe no seu artigo 12º em sendo constatado que as terras ocupadas por comunidades quilombolas incidirem sobre terras do Estado, cabe a este realizar a titulação. Nesse sentido, para que assim ocorra, faz-se necessários que os Estados tenham normas internas que regulamentem os processos de regularização.

Art. 12. Em sendo constatado que as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidem sobre terras de propriedade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o INCRA encaminhará os autos para os entes responsáveis pela titulação.

No Maranhão a responsabilidade do reconhecimento dos direitos territoriais quilombolas cabe ao seu Instituto de Colonização e Terras (Iterma) (Shiraish, 2021, p. 3), que em atendimento ao disposto no Decreto Federal supracitado e a sua Constituição Estadual, criou suas normas regulamentadoras que versam sobre a regularização quilombola no Estado, sendo elas: Lei Estadual nº 9.196/2010, Decreto Estadual nº 32.433/2016 e a Instrução Normativa nº 01/2020, tornando-se, hoje, pioneiro na região nordeste com maior número de território titulado.

(Caderno Iterma, 2021, p. 9-21). Ademais, de acordo com Carvalho (2020, p. 27), na região nordeste a Bahia e o Maranhão detêm o arcabouço jurídico mais consolidado, em decorrência destessarem os Estados com os maiores números de comunidades remanescentes de quilomboscrtificadas pela Fundação Cultural Palmares.

Os Estados do Nordeste que possuem normativas sobre a destinação deterras públicas a comunidades tradicionais, apenas a Bahia e o Maranhão chegaram ao ponto de regulamentar a questão até internamente nos seus órgãos, mediante instruções normativas, no que diz respeito à destinação de terras públicas a comunidades remanescentes de quilombos [...]

Diante ao exposto, nota-se que o Maranhão seguiu o exemplo da Constituição Federal, bem como o Decreto nº 4887/03, tendo em vista o alicerce jurídico interno e seu pioneirismo na expedição de título de territórios quilombolas. Vale ressaltar que, diante do atual quantitativo de comunidade certificada pela Fundação Palmares, ainda há muito a ser feito.

2.1. O Contexto Histórico da Luta da Regularização Fundiária Quilombola

Para entendermos um pouco da luta das comunidades quilombolas no Estado do Maranhão, faz-se necessário relembrar o período imperial, precisamente em 1850 quando entrou em vigor o primeiro dispositivo jurídico que versava sobre a tratativa da regularização de terras, ocorreu mediante a Lei 601/50, mas conhecida como Lei de Terra que fora assinada pelo Imperador Dom Pedro II, (Westin, Online, 2020). Ademais, Shiraish (2021, p. 3), explana que as políticas públicas nesse período foram abstraídas dos

interesses da maioria da população, de forma que se mantinha as terras sobre domínios dos seletos senhores.

De outro modo, o percurso até a Constituição Federal de 1988 foi longo e tortuoso. As garantias jurídicas dispostas no artigo 68 do ADCT, e posteriormente implementadas na Constituição do Estado do Maranhão, decorreu pela “força da sociedade civil organizada que se fez ouvir através de seus movimentos sociais organizados” (Furta-
do, 2021, p. 6).

No que tange ao Maranhão, é importante destacar os projetos de movimentos sociais que surgem após demandas das comunidades quilombolas acerca dos conflitos agrários, dentre eles **o Projeto Vida de Negro** criando por meio do “conhecimento de Mundinha Araújo vinculado ao Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN) com a Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos Humanos (SMDDH) (Serra, 2021, p.106).

Nesse sentido, Almeida (2013, p.3), pontua sobre o **Projeto Vida de Negro**:

Este estudo tem como foco central o movimento quilombola na Baixada Ocidental Maranhense, com uma atenção maior para o processo de luta dessas comunidades negras reivindicando o reconhecimento como “comunidade remanescente de quilombo”, partir do que estabelece a Constituição de 1988, no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que garante a propriedade definitiva das terras aos remanescentes de quilombos que as estejam ocupando.

Diante do cenário apresentado, e frente ao quantitativo de territórios titulados no Estado do Maranhão até a presente data, a ser demonstrando a seguir, nota-se que a luta é contínua, tendo em vista, os inúmeros desafios que cor-

roboram para a não efetivação de forma célere do direito à regularização fundiária quilombola.

2.2. O Arcabouço Jurídico

No viés jurídico, como já mencionado anteriormente, o Estado do Maranhão possui o art. 229 da Constituição do Estado; a Lei nº 9.169/2010 que dispõe sobre a legitimação de terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos e dá outras providências; o Decreto nº 32.433/2016 que regulamenta a Lei nº 9.169/2010 e a Instrução Normativa nº 001/2020 que disciplina o procedimento para reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelas comunidades de que tratam art. 229 da Constituição.

A existência destes normativos coloca o Maranhão em local de destaque figurando como um dos poucos estados que conseguiu regulamentar essa política pública, e além de garantir segurança jurídica na execução de suas ações, se estabelece com uma segunda alternativa para as comunidades quilombolas que buscam os títulos de seus territórios.

No quadro abaixo consegue-se visualizar a trajetória na constituição do alicerce normativo do Estado, vejamos:



Apesar do inegável trabalho realizado no âmbito do Estado quanto a regulamentação do direito ao acesso à terra pelas comunidades quilombolas, registra-se a existência de um lapso temporal na elaboração dos dispositivos. Há dois momentos emblemáticos nesse processo, o primeiro é a demora de 21 anos para a regulamentação do art. 229 da Constituição Estadual, que só ocorre no ano de 2010 com a publicação da Lei nº 9.169, e o segundo é que embora a Lei estabelecesse o prazo de 90 dias para publicação do Decreto com as diretrizes para execução desta, esse só fora publicado 6 anos depois. Mesmo diante desta insegurança jurídica, há títulos expedidos nesse interim, aspecto que demonstra, como anteriormente mencionado, uma grande pressão dos movimentos negros quilombolas para efetivação do direito.

No âmbito técnico, no corpo do texto são percebidos grandes avanços na tentativa de desburocratização das fases processuais, como por exemplo, não exigência de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID; aceite de certidão de reconhecimento de órgãos estaduais e tratamento diferenciado e mais célere para territórios incidentes dentro de áreas arrecadadas pelo Estado.

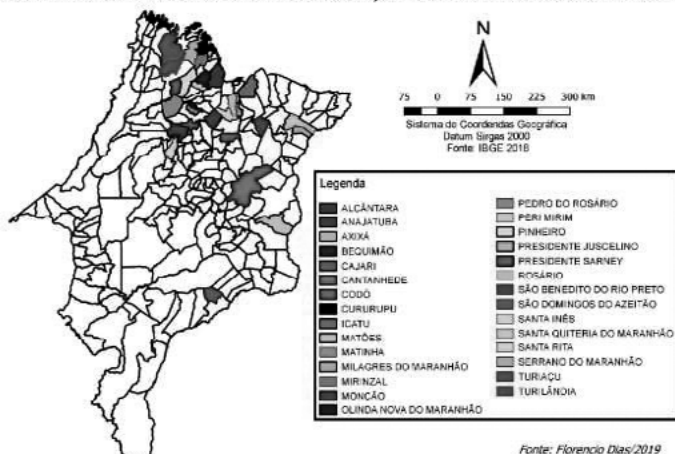
O processo administrativo de regularização fundiária quilombola possui seis fases, quais sejam: a fase inicial, onde ocorre a abertura do processo podendo ser feito pela comunidade, inclusive online pelo SICARF e de ofício pelo presidente do Instituto e a reunião de mobilização que é o momento onde os técnicos da pasta fazem um momento de apresentação do passo a passo do processo para os comunitários *in loco*, seguindo tem o georreferenciamento, que é uma peça técnica onde está descrito através de coordenadas geográficas o perímetro da área

reivindicada, posterior há elaboração do Diagnostico de Identificação e Delimitação- DID que é composto por três relatórios (o levantamento ocupacional, levantamento fundiário e levantamento cartorial), seguindo há a publicação do edital, contestação (caso ocorra, há a análise das mesmas) e por fim, a titulação.

Até a presente data no Maranhão são contabilizadas 69 comunidades quilombolas tituladas (Anexo I), um número aquém da demanda, uma vez que se estima mais de 1000 comunidade quilombolas no estado (Shiraish, 2021, p. 2). Nesse ano foram expedidos 4 títulos, mas o Instituto de Colonização e Terras do Maranhão – ITERMA anuncia, em seu sítio eletrônico, pretender fechar o ano expedindo mais 2 títulos.

Na imagem a seguir identificam-se os municípios com comunidades que tem processos abertos no ITERMA, dado extraído de lista disponibilizada no site do órgão que, atualmente, relata possuir 120 processos em tramitação, estando quase 70% destes ainda na fase inicial (Iterma, 2021).

MUNICÍPIOS COM PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA QUILOMBOLA - ITERMA



Verifica-se a grande distribuição espacial destas comunidades.

2.3. A Conquista de um Espaço Institucional e de Governança

Consoante aos avanços legais, há uma quebra nas antigas abordagens quanto a condução da pasta por parte do Iterma. As mudanças ocorrem tanto no aspecto interno estrutural, pois criou-se um setor para pensar a execução dessa política, a Comissão de Territórios Tradicionais (CTT), por meio da Portaria/Iterma/Gabinete nº144/2018, com competência para receber e instruir os processos. que atualmente dispõe de cinco profissionais, e é incapaz de atender a demanda do segundo Estado em maior número comunidades quilombolas do Brasil (IBGE, 2020), principalmente, diante de um cenário de precarização e sucateamento que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) vivência. Porém, é inegável que sua criação constituiu um grande ganho para política e para as comunidades.

Quanto ao aspecto externo, tem-se a melhora significativa da relação entre ESTADO X COMUNIDADES QUILOMBOLAS, demonstrado a partir da publicação da Portaria/Iterma/Gabinete/nº238/2017 que constituiu a Mesa Quilombola para Políticas Fundiárias e Agrárias, que consiste em um espaço de diálogo, debate e negociação permanente entre os órgãos estatais integrantes, as organizações da sociedade civil e comunidades quilombolas. Tal oportunidade de construção coletiva consegue direcionar, inclusive, a priorização na tramitação de processos que será dada pela Comissão de Territórios Tradicionais. Esse

avanço é resultado de uma pressão do movimento negro quilombola, uma vez que parte de agentes do Estado e até algumas organizações sociais eram contrárias a criação de um espaço como este.

2.4. O Desafio para a Efetivação

Faz-se uma caminhada lenta na efetivação do direito à propriedade coletiva, mesmo diante desse cenário de sucesso apresentado pelo Estado do Maranhão; a pauta não é e nem será prioridade em uma ordem econômica imbuída de ideias capitalistas, fato único de que a lógica tradicional é antagonista a esses dogmas. Afinal, trata-se de uma terra que sai do “mercado”, e nessa correlação de forças entre o capital e o tradicional, sair do mercado equivale a perder dinheiro.

Os desafios até a existência de um estado ideal são enormes, mas podemos elencar quatro principais situações que se entendem como frentes a serem combatidas: racismo estrutural, aporte financeiro, conflitos fundiários e morosidade processual.

É preciso, contudo, ter claro que os desafios não se limitam as questões orçamentarias, soma-se a isto a morosidade e a seletividade do Estado e do judiciário, na condução de todo o processo, colocando ilegais, para dificultar o acesso das comunidades quilombolas a seus territórios.

Por fim, é salutar registrar que a política de regularização fundiária funciona como uma porta de abertura para acesso a outras políticas públicas, e nada impede que o Estado possa atuar na construção destas políticas mesmo na ausência da expedição de títulos de propriedades. Nesse sentido, mais uma vez o Maranhão sente a necessidade de instru-

mentalizar essa demanda, a partir de programas estatais pautados nos seguintes eixos, a saber: acesso à terra; direito à cidadania; desenvolvimento local e inclusão produtiva; educação; saúde, sendo o programa guarda-chuva de todas essas ações o Maranhão Quilombola, instituído Decreto n.º 30.981 de julho de 2015.

Este tem suas ações pautadas no Programa Brasil Quilombola, que orienta Estados e Municípios na implementação de estratégias e ações que garantam melhores condições de vida à população quilombola. Entre as políticas que visam garantir melhores condições de vida à população quilombola, destaca-se o Selo Quilombos do Maranhão é uma estratégia do Programa Maranhão Quilombola para a identificação social e territorial de produtos agrícolas e não-agrícolas produzidos em comunidades quilombolas rurais. Segundo o site da Secretaria de Estado Extraordinária de Igualdade Racial do governo do Estado do Maranhão: “Esta ação garante o fortalecimento da identidade étnica destas populações perante os consumidores, gera renda, dá visibilidade aos trabalhos e produtos, agrega valor e gera autonomia econômica de 1.037 produtores quilombolas de 16 comunidades de 9 municípios (Barreirinhas, Rosário, Itapecuru-Mirim, Vargem Grande, Icatu, Alcântara, Mirinzal, Santa Rita e Serrano do Maranhão)” (ver <https://www.igualdaderacial.ma.gov.br/programa-maranhao-quilombola>). Graças a esta iniciativa foram certificados produtos de comunidades quilombolas permitindo sua comercialização por todo o Brasil. Suas ações são executadas através de parcerias entre a Secretaria de Estado de Igualdade Racial e as secretarias e órgão do governo estadual, com os demais entes federados e ou a iniciativa privada.

3. Considerações Finais

Pode-se concluir que, a existência dos normativos estaduais que regulamentam o direito ao território quilombola, coloca o Maranhão em local de destaque figurando como um dos poucos estados que conseguiu regulamentar essa política pública, e além de garantir segurança jurídica na execução de suas ações, se estabelecendo como uma segunda alternativa para as comunidades quilombolas que buscam os títulos de seus territórios.

Diante ao cenário apresentado, e pelos números de territórios titulados no Estado do Maranhão até a presente data, nota-se que a luta é contínua, tendo em vista, os inúmeros desafios que corroboram para a não efetivação de forma célere do direito à regularização fundiária quilombola. Mesmo diante da insegurança jurídica, os movimentos negros quilombolas tem um papel central, no enfrentamento e cobrança da efetivação do direito.

Fica evidente que o racismo, nas suas diversas modalidades, se consolida como questão de fundo estrutural, os quilombos do Maranhão enfrentam o grande desafio de seguirem na posse de seus territórios tradicionais, e na luta pelo reconhecimento dos que estão com o processo em andamento, promovendo por conta própria medidas de autoproteção coletiva e individual à frente dos processos de resistência, quando o Estado fica omissos diante das reivindicações e não oferece respostas às demandas territoriais.

Referências

ALMEIDA, Maria da C. Pinheiro. **O MOVIMENTO QUILOMBOLA NA BAIXADA OCIDENTAL MARANHENSE: história, memória e identidade de comunidades remanescentes de quilombos em Pinheiro.** Disponível em: http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1371343653_ARQUIVO_OMovimentoquilombolnaBaixadaMaranhense.pdf. Acesso em 24/11/2022.

BRASIL. Decreto nº 4887, de 20 de novembro de 2003. **Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em: 04/11/2022.

BRASIL. Superior tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Decreto nº 4.887/2003. procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Ato normativo autônomo. art. 68 do adct. direito fundamental. eficácia plena e imediata. invasão da esfera reservada a lei. art. 84, iv e vi, “a”, da cf. inconstitucionalidade formal. incoerência. critério de identificação. autoatribuição. terras ocupadas. desapropriação. art. 2º, caput e §§ 1º, 2º e 3º, e art.13, caput e § 2º, do decreto nº 4.887/2003. inconstitucionalidade material. incoerência. improcedência da ação. Relator: Min. Cezar Peluso. Disponível em: <Acordao-ADI-3239.pdf> (terrasedireitos.org.br). Acesso em 13/11/2022.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **QUADRO GERAL DE COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS (CRQs).** Disponível em: <https://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/quadro-geral-por-estados-e-regioes-22-08-2022.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2022.

FURTADO, M. L. S. **Controle Social E Lutas Quilombolas No Maranhão: Cruzando Saberes Para A Garantia De Direitos Territoriais.** Disponível em: <file:///C:/Users/FADESP/Downloads/5871-22712-2-PB.pdf>. Acesso em 24/11.2022.

MARANHÃO. Decreto Estadual Nº 32.433 de 23 de novembro de 2016. **Regulamenta a Lei Estadual Nº 9.169, de 16 de abril de 2010, que dispõem sobre a legitimação de terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos e dá outras providências.** Disponível em: <https://iterma.ma.gov.br/>. Acesso 13/11/2022.

MARANHÃO. Decreto nº 32.433/2016, de 23 de novembro de 2016. **Regulamenta a Lei Estadual nº 9.169, de 16 de abril de 2010, que dispõe sobre a legitimação de terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, e dá outras providências.** Disponível em: Decreto-Nº-32.433-2016_.pdf (iterma.ma.gov.br). Acesso em: 04/11/2022.

MARANHÃO. Instrução Normativa Nº 001 de 16 de março de 2020. **Disciplina o procedimento para o reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas de que tratam o art. 229 da Constituição do Estado do Maranhão, a Lei Estadual Nº 9.169 de 16 de abril de 2010 e o Decreto Estadual Nº 32.433 de 23 de novembro de 2016.** Disponível em: <https://iterma.ma.gov.br/>. Acesso 13/11/2022.

MARANHÃO. Lei Estadual Nº 9.169 de 16 de abril de 2010. **Dispõem sobre a legitimação de terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos e dá outras providências.** Disponível em: <https://iterma.ma.gov.br/>. Acesso 13/11/2022.

MARANHÃO. Instituto de Colonização e Terras do Maranhão. ITERMA. LINHARES, Anny da Silva. BORGES, Mônica Moraes (org.) **Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas no Estado do Maranhão. Legislação Estadual Perguntas & Respostas.** – São Luis, 2021 <https://iterma.ma.gov.br/uploads/iterma/docs/CADERNO-ITERMA-QUILOMBOS-vol-I-Ver2-17112020-LOW-1.pdf> disponível em acesos em 24/11/2022.

MARANHÃO. SECRETARIA DE ESTADO EXTRAORDINÁRIA DE IGUALDADE RACIAL DO GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. Disponível em <https://www.igualdaderacial.ma.gov.br/programa-maranhao-quilombo-la>, acesso em 24/11/2022.

O'DWYER, Eliane Cantarino. Os quilombos e a prática profissional dos antropólogos. *In*: O'DWYER, Eliane Cantarino (org.). **Quilombos: identidade étnica e territorialidade.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

SERRA, DÉBORAH ARRUDA. **Engajamentos militantes e construções identitárias na trajetória de Mundinha Araújo.** Disponível em: <https://tede.ufma.br/jspui/bitstream/tede/3831/2/D%C3%89BORAHARRUDA-SERRA.pdf>. Acesso em 24/11/2022.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de Quilombo: caminhos e entradas do processo de titulação.** Belém: Secretaria Executiva de Justiça. Programa Raízes, 2006.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Os Povos Invisíveis. *In*: PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira. ARAUJO, Eduardo Fernandes de. **Direito Constitucional Quilombola.** Análises sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239. Rio de Janeiro: Lumen Juris. p. 7-12.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Clínica de Direitos Humanos da Amazônia. Observatório Quilombola. Comunidades com certificados e Comunidades com Título. *In: Sistema de Informações Públicas e Geográficas sobre Quilombos – SIPGQ*. Disponível em: <http://biriba.ufpa.br/sige-qui/#/>. Acesso em: 24 nov. 2022.

WESTIN, Ricardo. **Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil peloslatifúndios.2020.** Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios#:~:text=No%20Segundo%20Reinado%2C%20o%20Brasil,e%20n%C3%A3o%20em%20pequenas%20propriedades>. Acesso em 24/11/2022.

ANEXO I - Comunidades quilombolas do Maranhão (por data de expedição do Título)

Ord.	Comunidade	Município	Ano da Titulação
1	Olho d'Água dos Raposos	Caxias	1997
2	Mocorongo	Codó	1999
3	Eiras dos Coqueiros	Codó	1999
4	Santo Antônio dos Pretos	Codó	1999
5	Genipapo	Caxias	2002
6	Santa Helena	Itapecuru Mirim	2002
7	Achuí	Santa Helena	2002
8	São Sebastião dos Pretos	Bacabal	2005
9	Altamira	Pinheiro	2005
10	Jamari do Pretos	Turiação	2005
11	Santa Rita do Vale	Bacabeira	2006
12	Santa Isabel	Candido Mendes	2006
13	Bom Jesus dos Pretos	Candido Mendes	2006
14	Usina Velha	Caxias	2006
15	Lago Grande	Peritoró	2006
16	Mirinzal da Julita	Presidente Juscelino	2006
17	Santana	Santa Rita	2006
18	Cipó	São João de Sotér	2006
19	Campo Redondo	Bacabal	2008
20	Cotovelo	Pinheiro	2008
21	Rio dos Peixes	Pinheiro/Santa Helena	2008
22	Santa Rita do Vale	Santa Rita	2009
23	Santa Rita	Santa Rita	2009
24	Barreira	Bacuri	2011
25	Bem Posta	Presidente Sarney	2011
26	Cutia e Cocal	Presidente Sarney	2011
27	Permissão I	São Luís Gonzaga	2011
28	Permissão II	São Luís Gonzaga	2011
29	Mucambo	Viana	2011
30	Contenda	Viana	2011
31	Caranguejo	Viana	2011
32	São Manuel	Viana	2011

continua ▀

Ord.	Comunidade	Município	Ano da Titulação
33	Aguiar	Viana	2011
34	Cajueiro	Viana	2011
35	Santa Rosa I	Viana	2011
36	Santa Rosa II	Viana	2011
37	Ferreira	Viana	2011
38	Cutia I	Matinha	2012
39	São José de Bruno	Matinha	2012
40	Palestina	Matinha	2012
41	Faixa do São Felipe	Matinha	2012
42	Graça	Matinha	2012
43	Jacuica	Matinha	2012
44	Boqueirão	Icatu	2013
45	Santa Isabel	Matinha	2013
46	Curral de Varas	Matinha	2013
47	Cutia II	Matinha	2013
48	São Benedito dos Carneiros	Olinda Nova do Maranhão	2013
49	Santa Maria	Pedro do Rosário	2013
50	Palmeiralzinho	São Vicente de Ferrer	2013
51	Cacoal	Viana	2013
52	Rio das Lages	Pedro do Rosário	2013
53	Itaperinha	Tutoia	2014
54	São Felipe	Viana	2014
55	Santa Tereza	Mirinzal	2016
56	Santo Inácio	Pedro do Rosário	2016
37	Imbiral Cabeça Branca	Pedro do Rosário	2016
58	Ipiranga	Viana	2016
59	Capoeira dos Baías	Viana	2016
60	Carro Quebrado	Viana	2016
61	Pedrinhas I	Anajatuba	2017
62	Pedrinhas II	Anajatuba	2017
63	Queluz	Anajatuba	2017
64	São José dos Portugueses	Cândido Mendes	2017
65	Território Quilombola de Soledade	Serrano Maranhão	2019
66	Santo Antônio	Serrano Maranhão	2020

continua ▀

Ord.	Comunidade	Município	Ano da Titulação
67	São Benedito	Serrano Maranhão	2021
68	Rio Grande	Bequimão	2022
69	Quatro Bocas	Presidente Sarney	2022

(Aroucha, Borges, 2022)

USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL DE IMÓVEIS SEM MATRÍCULA NA AMAZÔNIA PARAENSE

A Importância da Conferência da Cadeia Dominial e Regularidade Cadastral pelo Registro Imobiliário

Antônio Carlos Apolinário de Souza Cardoso¹

Girolamo Domenico Treccani²

Dauana Santos Ferreira³

Tatiane Rodrigues de Vasconcelos⁴

Este texto pretende examinar a possibilidade de usucapião extraordinária de imóveis sem matrícula dentro da Amazônia paraense. Para isso são exploradas as normas legais e infralegais que regulam o procedimento.

A premissa adotada é a de que a origem da propriedade no Brasil é pública (Rocha *et al.*, 2015). O instituto a ser explorado é o da usucapião em sua modalidade extrajudicial. Após isso será investigada a possibilidade de usucapião de

1 Tabelião e Registrador. Mestre e Doutorando em Direito no PPGD/UFPa. Email: acapolinariocardoso@gmail.com.

2 Advogado. Pós Doutorado na “Università degli Studi di Trento” (Itália) e na Universidade Federal de Goiás. Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal do Pará. Professor da Graduação e dos Programas de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará e da Universidade Federal de Goiás. Membro da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA/UFPa). E-mail: girolamo@ufpa.br.

3 Mestre e doutoranda em direito pelo PPGD-UFPa, Professora do Quadro Efetivo do Instituto de Educação Ciência e Tecnologia do Pará – IFPA. E-mail: dauanasf@gmail.com.

4 Advogada, Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito na UFPa. Especialista em Processo Civil/Direito Civil pela FGV e em Direito Ambiental. E-mail: tatirov@yahoo.com.br.

imóveis sem matrícula confrontando-a com a vedação a usucapião de bens públicos.

Na primeira seção será explicada a formação da propriedade no Brasil conferindo destaque à composição fundiária da Amazônia paraense, objeto desta análise em virtude da grande concentração de imóveis públicos em seu território. Dessa maneira, as conclusões deste estudo poderão ser empregadas em qualquer área da Amazônia ou do restante do país.

A segunda seção traz algumas considerações introdutórias sobre o instituto da usucapião de imóveis conferindo destaque a modalidade extrajudicial. Esta análise será feita com base com fundamento no plano normativo, em especial as modificações trazidas pela Lei 13.465/17, Provimento nº 65 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ e Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro do Estado do Pará – CNPA.

Na última seção serão abordadas as modificações ocorridas dentro da atividade registral imobiliária. A partir de alterações normativas em normas de direito agrário, fundiário e ambiental será demonstrado como há muito a atividade dos oficiais de registro tem se transformado em agentes da governança fundiária e do combate à grilagem.

A hipótese levantada é a possibilidade de usucapião extrajudicial de imóveis sem matrícula não constitui, por si só, um risco a apropriação indevida de imóveis públicos, isso desde que haja a comprovação da regularidade dos cadastros rurais e demonstrada a higidez da cadeia dominial da propriedade.

As técnicas de pesquisa utilizadas foram a legislativa, bibliográfica e jurisprudencial. O objetivo geral da pesqui-

sa é o de possibilitar o(a) leitor(a) compreender como a usucapião extrajudicial de imóveis sem matrícula se adequa ao direito fundiário brasileiro.

Por sua vez, os objetivos específicos são: a) descrever a origem da propriedade privada no Brasil; b) explicar o regramento jurídico da usucapião extrajudicial; c) destacar a importância da conferência da regularidade cadastral imobiliária rural, assim como do regular destacamento do patrimônio público.

1. A Formação Fundiária Brasileira e da Amazônia Paraense

A história fundiária brasileira antecede a própria formação do Estado nacional. Antes mesmo da invasão portuguesa sobre o território das nações indígenas que viviam nestas terras, a coroa portuguesa, segundo o sistema jurídico europeu, já possuía direito sobre a maior parte deste solo, conforme informam os Tratados de Alcaçovas (1479) e de Tordesilhas (1494). Portanto, antes de iniciar o processo de colonização, houve a apropriação do território que viria a constituir o Brasil pelas coroas ibéricas.

É clara a relação umbilical do direito brasileiro com o português na matéria fundiária. Dessa constatação, impõem-se duas premissas: 1) para compreender a formação da propriedade no Brasil importa conhecer os institutos fundiários do direito português por aqui utilizados, em especial as sesmarias; 2) a propriedade em nosso país possui origem pública, originalmente pertencente aos impérios português e espanhol e, depois, coroa e república brasileiras.

A partir dessas constatações é possível afirmar que a nossa história fundiária pode ser subdividida em quatro eta-

pas: a) regime sesmarial (1500-1822), b) regime de posse (1822-1850), c) regime da Lei de Terras (1850-1889) e d) período republicano vigente até hoje.

O regime sesmarial tem sua origem em 26 de junho do ano de 1375, na cidade de Santarém, por ordem de Dom Fernando I. No ano de 1530, Dom João III concedeu a Martim Affonso de Souza o direito de conceder sesmarias, como parte de uma estratégia voltada a promoção da ocupação e da defesa dos domínios sobre a nova colônia, mas foi apenas em 1531 que o regime foi oficialmente introduzido no Brasil pela Carta Foral de 06 de outubro daquele ano (Treccani, 2006).

Contudo, ainda no ano de 1531, o rei decidiu dividir a colônia em 14 capitanias hereditárias. Este modelo não obteve o êxito esperado e por isso teve sua revogação no ano de 1549 e, com isso, as capitanias anteriormente concedidas foram resgatadas. O regime sesmarial teve duração até o ano de 1822 quando foi revogado pela Resolução nº 76 de 17 de julho de 1822.

Explica Treccani (2006) que durante o período colonial conviveram duas formas de apropriação da terra: a legítima e a ilegítima. A primeira, teve como fundamento a confirmação das sesmarias e deu origem a propriedade privada no Brasil. A segunda, de outro lado, resultou do apossamento sobre as áreas de sesmarias não confirmadas, em outras palavras, as terras devolvidas à coroa pelo não cumprimento das cláusulas resolutivas.

Afirma o autor que o regime de posses ganhou força através de uma Provisão editada em 22 de outubro de 1823 que, além de reforçar a suspensão da concessão de novas sesmarias, inovou ao proibir a confirmação das que já tinham sido concedidas (Treccani, 2006).

Este período, apesar de facultar o apossamento desenfreado e caótico sobre terras públicas, não trouxe mecanismos jurídicos que transformassem as posses em propriedade, razão pela qual Mattos Neto (1988, p. 95) denominou esta fase de o “Período Áureo da Posse”.

Somente após trinta e dois anos da revogação do regime sesmarial, foi editada a Lei de Terras, no ano de 1850, a qual encerrou a possibilidade de concessão gratuita da propriedade e impôs a compra e venda como forma exclusiva de aquisição da propriedade, a não ser na faixa de fronteira.

Por sua vez, no início do período republicano foi promulgada a Constituição de 1891. O constituinte manteve o direito de propriedade em seu artigo 72, § 17 e conferiu aos Estados a titularidade das terras devolutas situadas em seus territórios, reservando à União apenas as áreas de fronteira (art. 64).

Importante ressaltar que conviveu com as formas de concessões públicas de propriedade em vigor no direito brasileiro, até o início do século XX, a possibilidade de aquisição da propriedade mediante usucapião (usucapião quarentenária).

Somente com a edição Código Civil de 1916 tornou-se proibida a usucapião de bens dominicais. Isso quer dizer que até 1 de janeiro do ano de 1917, com a entrada em vigor do Código Beviláqua, foi revogada a disposição do art. 1.376 do Código Civil Português de 1867, até então em vigor, que previa aquisição pela usucapião quarentenária (*prescriptio longissimi temporis*) cujas fontes normativas derivam do Código Civil Português de 1867, em seu art. 1.376.

A formação fundiária da Amazônia paraense traz elementos a mais que devem ser considerados na investi-

gação acerca da dominialidade do território. Conforme aponta Éleres (2002) o Estado do Pará foi objeto de intervenção da União que resultou na federalização de cerca de 60% do território paraense.

Uma das mais significativas intervenções operadas pela União dentro da Amazônia foi aquela resultante do Decreto-lei nº 1.164/1971, de 1º de abril de 1971, ato normativo que federalizou as terras “indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal” (Brasil, 1971, n.p.).

Outra significativa ingerência federal sobre a composição territorial amazônica foi a decisão do constituinte de 1967 que em seu artigo 4º, inciso I dispôs que ficam sob a titularidade da União: “a porção de terras devolutas indispensável à defesa nacional ou essencial ao seu desenvolvimento econômico”.

A decisão do constituinte de 1967 combinado com o Decreto-Lei nº 1.813 de 1980, que criou o Projeto Grande Carajás, levaram a federalização de algo aproximado a 900.000 quilômetros quadrados (Éleres, 2002).

Por fim, ainda que não existam dados precisos acerca da titulação fundiária no Estado do Pará, estima-se que mais da metade do seu território compreenda unidades de conservação ferais, territórios quilombolas e terras indígenas (Fischer, 2014). Portanto, na Amazônia paraense o controle fundiário é predominantemente da União, o que coloca em xeque número considerável de titulações promovidas pelo Estado e Municípios.

Diante do cenário normativo descrito, e das restritas possibilidades de privatização da propriedade no Brasil,

podemos afirmar que a propriedade particular somente será regular se constituída a partir do devido destacamento do patrimônio público, a partir: a) confirmação de sesmaria; b) aquisição onerosa de posse sobre área de sesmaria não confirmada conforme a Lei de Terras de 1850; c) a usucapião a partir de posses sobre áreas de sesmarias não confirmadas cuja posse tenha iniciado até 1877⁵; d) emissão de título translativo de propriedade emitido pela União, Estado ou Município, quando titular da área.

Dessa maneira, podemos afirmar que: não existe constituição de propriedade privada válida sem a devida comprovação do regular destacamento da porção de área do patrimônio público. Esta conclusão é aquela que segue ao encontro do afirmado pela maior parte da doutrina agrarista (Rocha *et al.*, 2019) e, também, a premissa adotada pela Corregedoria do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará – CJCI – TJPA, na edição do Provimento nº 13 de 2006.

O Provimento nº 13 de 2006 da CJCI – TJPA, trouxe a determinação de bloqueio das matrículas dos imóveis rurais cujas dimensões fossem superiores aos limites constitucionais da época da emissão do título⁶ e proibiu a abertura de novas matrículas com áreas superiores a 2.500 hectares sem a autorização do Juízo Agrário. Segue o referido considerando da Justiça Estadual paraense:

5 A data tem como referência os 40 anos anteriores à publicação do Código Civil de 1916 que proibiu a usucapião de bens públicos.

6 Desde 1934 as Constituições Federais decretam que a emissão de títulos acima de determinados limites deve ser expressamente e previamente autorizada pelo Poder Legislativo: 10.000 ha (1934: art. 130; 1937: art. 155 e 1946: art. 156, § 2º); 3.000 ha (EC nº 10, de 09/11/1964, art. 6º; 1967: art. 154 e 1969: Art. 171, par. Único); 2.500 ha (1988: art. 49, XVII e 188 § 1º).

CONSIDERANDO que no Brasil todas as terras são originalmente públicas, já que havidas por direito de conquista à Coroa Portuguesa e com a independência passaram a pertencer à nação brasileira, assim, qualquer pessoa que se intitule proprietário de terras no país, tem que provar que seu imóvel foi desmembrado validamente do patrimônio público, sendo os bens públicos imprescritíveis e insusceptíveis de usucapião (Pará, 2006, p. xx).

São por essas razões que, uma vez questionado o domínio particular a partir de pedido administrativo de cancelamento de matrícula de imóvel, com base na Lei nº 6.739 de 1979, ou mediante ordem de bloqueio administrativo proveniente do Provimento nº 13 de 2006 da CJCI-TJPA, cabe ao interessado o ônus de comprovar o regular destacamento do patrimônio Público.

Dito isso, é possível concluir que o domínio privado não pode ser presumido, posto que a origem da propriedade no Brasil é originariamente pública. Para comprovar a propriedade particular deve o interessado demonstrar, além da legitimidade da aquisição do direito de propriedade mediante uma cadeia de transmissões válidas, comprovar que o destacamento do patrimônio público foi realizado de forma regular, de acordo com o regime jurídico da época de sua ocorrência.

2. Usucapião Extrajudicial e a Usucapião de Imóvel sem Matrícula

A usucapião é forma de aquisição originária de direito real em razão do exercício da posse sobre coisa ou direito durante tempo determinado. A relação desenvolvida entre sujeito e objeto da usucapião irá determinar o tempo e os requisitos aos quais pode se submeter a espécie requerida.

Em virtude do objeto deste texto, iremos nos deter à usucapião como forma de aquisição da propriedade imobiliária.

Por aquisição originária da propriedade entende-se aquela que é feita de forma não negocial, em que o beneficiário adquire a titularidade do bem de forma independente da vontade do antigo adquirente. Trata-se de aquisição de direito novo, despido de eventuais vícios ou obrigações que porventura gravaram a coisa. Neste sentido explica Loureiro (2021, p. 1139) ao comentar o artigo 1.238 do Código Civil – CC:

o modo originário de aquisição da propriedade, pois não há relação pessoal entre um precedente e um subsequente, não constituindo este direito o pressuposto daquele, muito menos lhe determinado a existência, as qualidades e a extensão. São efeitos do fato de aquisição ser o título originário: não haver necessidade de recolhimento do imposto de transmissão quando do registro da sentença [...]; o título ingressar no registro independentemente de registro anterior, ou seja, constituir exceção ao princípio da continuidade e mitigação da especialidade registra-rias; os direitos reais limitados e eventuais defeitos que gravam ou viciam a propriedade não se transmitem ao usucapiente; e, caso resolúvel a propriedade, o implemento da condição não resolver a propriedade plena adquirida pelo usucapiente; constituir esplêndido instrumento jurídico; sanar os vícios de propriedade defeituosa adquirida a título derivado.

A propriedade imobiliária, como regra, é transferida pelo registro imobiliário junto ao cartório de registro de imóveis competente (art. 1.245 CC). Contudo, esta regra comporta algumas exceções como o a herança (art. 1.784 CC), a desapropriação (DL nº 3365 de 1941) e a usucapião⁷.

7 Essa constatação não retira a necessidade de realização do registro imobiliário. Isso porque somente poderá o(a) titular do direito de proprieda-

Para que ocorra a usucapião é necessário que o sujeito possua a coisa ou direito objeto de sua pretensão. Isso quer dizer, de maneira resumida: que o(a) interessado(a) deve exercer sobre coisa passível de usucapião algum dos poderes inerentes à propriedade. Exercício este público, inconteste e em nome próprio.

O raciocínio acima tem seu fundamento na combinação dos artigos 1.196 e 1.198 do Código Civil. Os referidos dispositivos fornecem dois conceitos fundamentais para compreensão do instituto da usucapião: posse (art. 1.196 CC) e detenção (art. 1.198 CC).

Isso quer dizer nem toda relação exercida entre uma pessoa e uma coisa ou direito passível de usucapião irá resultar na aquisição da propriedade, ainda que esta situação perdure por espaço de tempo superior a 15 anos.

Por isso sujeitos como o locatário, o comodatário, o caseiro e mais outras pessoas que exerçam meros poderes de gerência sobre a coisa em nome de terceiro, não poderão adquirir a sua propriedade pela via da usucapião⁸.

de dispor livremente dela após a realização do registro no cartório competente, da mesma forma que ocorre com a partilha dos bens inventariados no direito sucessório. O que difere, neste caso, é que o registro imobiliário terá efeito declaratório e não constitutivo como preceitua a regra extraída do artigo 1.245 do Código Civil.

8 A afirmação acima não ignora a possibilidade de conversão da detenção em posse, conforme expressa o enunciado de número 301 da IV Jornada de Direito Civil do Superior Tribunal de Justiça. Deixou-se de adentrar em maiores pormenores acerca da natureza da posse como discussões acerca de sua natureza e apresentação das teorias predominantes de Savigny, Ihering e Saleilles, pois discussões teóricas sobre o instituto da usucapião não constituem o objeto deste estudo. Então, por motivos pedagógicos, bem como por apreço ao recorte metodológico e aos limites dos textos acadêmicos, optou-se por deixar de lado tais questões neste momento.

Igualmente existe detenção quando o bem objeto do pedido não pode ser objeto do pedido de usucapião. É o caso de detenção por ocupação de bens públicos que tem sua origem no art. 100 do Código Civil, e na Constituição Federal no § 3º do artigo 183 e parágrafo único do artigo 191. Neste sentido o enunciado da súmula do STJ de nº 619: “A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias”.

A usucapião possui diferentes espécies, são elas: a) Extraordinária: prevista no art. 1.238 do Código Civil com prazo de 15 anos que pode ser reduzida para 10 anos, conforme o parágrafo único; b) Ordinária: prevista no art. 1.242 do Código Civil com prazo de 10 anos podendo ser reduzida para 5 anos, uma vez atendidos os requisitos do parágrafo único; c) Especial rural: art. 191 da Constituição Federal e artigo 1.239 do Código Civil; d) Especial urbano: art. 183 da Constituição Federal e artigo 1.240 do Código Civil; e) Coletiva: art. 10 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); f) Familiar: art. 1.240-A Código Civil; e) Indígena: art. 33 da Lei nº 6.001/73.

O legislador facultou dois procedimentos à escolha daquele que deseje ver reconhecida a usucapião sobre determinada propriedade imobiliária: 1) via judicial: tradicionalmente regulado pelo Código de Processo Civil – CPC, presidido pelo Juízo competente mediante processo judicial; 2) via extrajudicial: prevista no artigo 1.071 do CPC, artigo 216-A da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73).

A usucapião extrajudicial, por sua vez, consiste em uma modalidade da usucapião facultada pelo legislador (art. 1.071 do CPC e art. 216-A da Lei nº 6.015 de 1973). Portan-

to, consiste em uma das vias de acesso à Justiça facultadas pelo Direito brasileiro.

O pedido de reconhecimento extrajudicial da usucapião deve preservar o consenso entre as partes interessadas. Como é natural das demais hipóteses legais de tutela de direitos pela via extrajudicial, a exemplo: dos inventários⁹, divórcios¹⁰, extinções de união estável¹¹ e retificação de matrículas e registro¹² a ausência de conflito é um dos pressupostos¹³. Dessa maneira, havendo disputa pela posse e/ou propriedade do imóvel a alternativa cartorial não será possível.

A usucapião extrajudicial se divide em duas etapas. A primeira relativa à juntada da documentação necessária para reconhecimento da usucapião, elaboração da petição inicial por advogado ou defensor público e a lavratura da Ata Notarial de usucapião (art. 216-A, I, LRP). A segunda será a do protocolo no cartório de registro de imóveis cuja competência abrange o município onde se situa o imóvel.

A atividade notarial e registral é regulada e fiscalizada pelo Poder Judiciário estadual (art. 236, §2º, CF) e, por conseguinte, pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ

9 Lei nº 11.441 de 2007.

10 Ibidem

11 Ibidem

12 Lei nº 10.931 de 2004.

13 Neste sentido, importante ressaltar que o direito de impugnação não pode ser exercido de forma abusiva. Isso que dizer que as impugnações capazes de cercear o direito de acesso à via extrajudicial de acesso à Justiça são somente aquelas devidamente fundamentadas, conforme ressalta a jurisprudência paulista (1VRSP – Pedido de Providências: 1114944-91.2020.8.26.0100 – São Paulo – Julgado em 28/06/2021 – Diário de Justiça: 01/07/2021). Contudo, pelo objeto deste estudo não será aprofundado este ponto.

(art. 100-B, §4º, III, CF). As Corregedorias dos Tribunais de Justiça e o CNJ por meio de Provimento, Resoluções e Recomendações dão efetividade as normas voltadas aos serviços de notas e registros.

Com a finalidade conferir eficácia às disposições relativas à usucapião extrajudicial foi publicado o Provimento nº 65 de 2017 do CNJ e o Provimento Conjunto nº 5 de 2017 das Corregedorias Metropolitana e do Interior do TJPA. A matéria da usucapião extrajudicial é regulada no artigo 333 e artigos 1.157 a 1.165 do Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro do Estado do Pará – CNPA.

Merecem destaque o inciso IV do art. 3º do Provimento nº 65 do CNJ e o art. 1.158 do CNPA, pois estas normas autorizam, de maneira expressa, a possibilidade de usucapião extrajudicial de imóveis sem registro/matrícula.

A possibilidade de usucapião de imóveis sem matrícula, aparentemente, ofende a premissa agrarista, exposta na primeira seção deste trabalho, de que a origem da propriedade no Brasil é pública e, portanto, ressalvada a comprovação de seu regular destacamento e transferência para o particular a via da usucapião, não poderia ser haver usucapião.

Na seção seguinte será abordada a função do oficial de registro de imóveis e como este agente público pode atuar de forma a dar efetividade ao disposto nas normas infralegais, sem, contudo, indiretamente, conferir legitimidade a uma apropriação indevida do patrimônio público (grilagem).

3. A Função do Registrador de Imóveis e a Qualificação da Usucapião Extrajudicial no Estado do Pará

O registro de imóveis brasileiro nasce como um instrumento legal e público a serviço da proteção do crédito e à segurança das relações imobiliárias (Lago, 2008).

Inicialmente, a disciplina do registro de imóveis tinha como objeto, apenas, a proteção dos direitos do proprietário e a garantia da oposição a terceiros das situações jurídicas reais, como: aquisição da propriedade, constituição de direitos em garantia, loteamentos, incorporações entre outras formas de aquisição de direitos reais ou situações jurídicas imobiliárias relevantes.

Antes da entrada em vigor da Lei 6.015/73, a atual Lei de Registros Públicos – LRP, vigorou o mencionado sistema do fôlio pessoal, que previa a transcrição dos títulos levados a registro em ato cronológico, de forma a permitir que no mesmo ato de registro pudesse haver menção a mais de um imóvel ou mesmo as partes ideais. A sistemática anterior tinha sua centralidade em torno da figura do proprietário deixando as informações relativas às características do imóvel em segundo plano (Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939).

Com a LRP o direito brasileiro adotou a técnica do fôlio real, que consiste na organização da publicidade registral em torno da unidade imobiliária. Este ato de registro, que concentra as informações do imóvel, recebeu o nome de matrícula. Portanto, atualmente, se uma escritura pública ou outro título com acesso ao registro imobiliário mencionar dois imóveis, por exemplo, serão abertas duas matrículas, uma para cada imóvel.

A passagem do sistema de registros do fôlio pessoal para o real permitiu a otimização das buscas de informações de dados registrários. Isso porque, sob essa sistemática, para a conferência da cadeia de proprietários de um determinado imóvel basta a leitura da matrícula.

Além do que, com a mudança da centralidade, anteriormente construída em torno da pessoa proprietário, para a unidade imobiliária, a Lei passou a exigir que o registro trouxesse elementos capazes de identificar o imóvel de forma a evitar o risco de sobreposição ou confusão acerca de seus limites ou sua unidade. Segundo Ceneviva (1997), houve verdadeira aproximação entre as informações do registro e aquelas correlatas ao cadastro. Neste sentido, exige o art. 176, § 1º, II da LRP que a matrícula deve informar: as características e confrontações, localização, área e denominação do imóvel, se rural.

Entretanto, apesar da exigência legal da correta identificação, espacialização, indicação de limites e, no caso dos imóveis rurais, do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR e descrição georreferenciada do imóvel (Lei 10.267 de 2001), a correta identificação do imóvel com informações que o tornem inconfundível e facilmente localizável ainda é uma realidade distante para a imensa maioria dos registros de imóveis brasileiros (Banco Mundial, 2014).

A disciplina do registro imobiliário constitui, tradicionalmente, um ramo adjetivo a regular o processo extrajudicial da constituição e publicidade de situações jurídicas relativas à disciplina do direito das coisas (art. 1.196 a art. 1.510 do Código Civil – CC).

É por essa origem privatista do direito registral que sua estrutura tem como alicerce princípios como o da conti-

nuidade, unitariedade, prioridade, legalidade, legitimação registral, especialidade entre outros.

O princípio da continuidade, previsto no art. 195 da Lei de Registros Públicos – LRP, tem por objetivo fixar cadeia filiatória entre o proprietário atual, mencionado na matrícula, e aquele que transferiu a ele(a) o direito inscrito no livro imobiliário.

A unitariedade, por sua vez, reforça a máxima de que cada imóvel possuirá, como regra, uma única e exclusiva matrícula (art. 176, §1º, I e art. 228, ambos da LRP). Este princípio constitui um dos pilares do atual sistema de registro de imóvel: o sistema do fólio real.

No direito brasileiro, as informações relativas à qualidade, limites e titularidade sobre um determinado bem estarão concentradas em seu respectivo registro, base material que conterà, de forma concentrada e encadeada, todas informações acerca da origem do imóvel, como: sua dimensão, eventuais modificações de limites e, também, quem são os titulares de direitos sobre o bem.

A prioridade configura a garantia de precedência dos direitos que primeiramente ingressaram no registro imobiliário sobre aqueles inscritos em títulos opostos ou contraditórios. O protocolo no cartório de registro de imóveis, conforme o art. 174 da LRP, gera um número de prenotação que fixará uma lista cronológica de apresentação dos títulos a assegurar a ordem cronológica de apreciação dos títulos protocolizados.

O princípio da legalidade impõe ao oficial(a) de registros a observância das diretrizes legais no exercício da qualificação dos títulos apresentados para inscrição. Em outras palavras, é dever do(a) registrador(a) observar se

o título apresentado para registro possui previsão legal para ingresso no registro imobiliário, bem como se o documento/mandado/ordem prenotada segue ao encontro do conjunto de normas aplicáveis ao caso (civis, processuais, ambientais, administrativas etc.).

A legitimação registral decorre da presunção de veracidade dos atos praticados pelo delegatário do serviço de registro de imóveis e está consagrada no art. 252 da LRP: “art. 252 – O registro, enquanto não cancelado, produz todos os efeitos legais ainda que, por outra maneira, se prove que o título está desfeito, anulado, extinto ou rescindido.” (BRASIL, 1973, n.p.).

Por fim, o princípio da especialidade, art. 176, § 1º da LRP, abrange dois aspectos: 1) subjetivo; 2) objetivo. A especialidade subjetiva dispõe sobre o dever de qualificar de forma adequada os titulares de direitos reais inscritos nos livros imobiliários. Por sua vez, a especialidade objetiva corresponde ao dever de identificar o imóvel de forma que não possa se confundir com outro, portanto, deve a descrição do bem revelar de forma mais exata possível: suas dimensões, limites e localização.

A compreensão dos princípios trazidos pela LRP que a disciplina registral tem por objeto a proteção do patrimônio particular e as relações comerciais. Por essas razões, o direito registral é compreendido, ainda por muitos, como uma extensão braço do direito civil.

Contudo, o direito registral, como explica Salles (2012), é também influenciado pelo direito público, em especial, o direito administrativo, como demonstram competências mais recentes como a retificação administrativa de registros (Lei nº 10.931/04) e os procedimentos voltados à regularização fundiária urbana (Lei nº 11.952/09 e Lei nº 11.977/09).

Segundo Hill (2020), a partir da atual Constituição, os cartórios extrajudiciais se tornaram parte do sistema de Justiça, uma vez que cada vez mais encontramos mudanças legais e normativas no sentido de atribuir aos serviços de notas e registros competências outrora exclusivas do Poder Judiciário, como: realização de separações, divórcios e inventários por escritura pública; retificação de nome e gênero e a usucapião extrajudicial, objeto deste estudo.

Portanto, ofícios de registros de imóveis não são mais órgãos de simples conferência documental e análise legal superficial. A nova natureza da atividade registral exige profundo exame de qualificação por parte dos oficiais de registro. Isso quer dizer que os títulos apresentados para registro devem ser confrontados não só com as Leis civis, mas também com as normas fundiárias e agraristas, quando diante de imóveis rurais.

Neste sentido, explica Salles (2012) que além da necessidade de compreender o registro de imóveis dentro da esfera publicista, deve o oficial estar atento ao vetor da função social da propriedade. Isso de forma a adequar o rigor dos princípios estruturais, privatistas, aos vetores constitucionais, sociais e publicistas.

Dessa maneira, percebe-se que a atividade do registrador de imóveis exige uma compreensão da atividade para além da segurança jurídica individual e a livre circulação da propriedade como mercadoria. É importante que o oficial compreenda que o exame de legalidade sobre os títulos apresentados deve abranger normas de direito público e ramos especiais, como o direito agrário e urbanístico. Somente assim a atividade registral seguirá ao encontro da principiologia constitucional e do atual regime dos serviços de notas e registros.

Diante desse cenário a qualificação registral não pode se limitar a análise dos requisitos de constituição da propriedade, mas deve mirar também a conformação da propriedade ao cumprimento da sua função social.

O registrador se torna um fiscal do cumprimento da função social do imóvel, ao exigir, no caso dos imóveis rurais, a averbação da descrição georreferenciada do imóvel com a respectiva certificação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e a comprovação da regularidade cadastral, a ser obtida através da apresentação do Certificado de Cadastro do Imóvel Rural – CCIR, Cadastro Ambiental Rural – CAR, Número de Inscrição do Imóvel Rural na Receita Federal – NIRF.

Desta forma, o cartório de registro de imóveis deixou de ser um mero mecanismo de publicidade de situações reais para se tornar um instrumento a serviço da governança fundiária. Isso porque, cada vez mais, os cartórios de imóveis, concentrarão informações relevantes que propiciam conhecer a pessoa do titular e a forma como este exerce a propriedade.

O oficial de registro de imóveis contemporâneo possui o dever de agir em prol da legalidade em sentido amplo, portanto, em seu ofício deverá conferir efetividade as regras e princípios aplicáveis à sua atividade.

No Estado do Pará o combate a grilagem constitui uma das missões dos profissionais das notas e registros, conforme explicitam as normas de combate à grilagem iniciadas com o Provimento nº 13 de 2006 e atualmente reguladas pelo Provimento nº 4 de 2021 das Corregedorias do Tribunal de Justiça do Estado do Pará – TJPA, normas essas

que regulam os procedimentos de bloqueio, cancelamento e requalificação¹⁴ de matrículas.

Portanto, constitui dever-poder do oficial competente proceder a minuciosa análise acerca da regularidade cadastral do imóvel, assim como averiguar a higidez do ato de destacamento do bem do patrimônio público.

Neste sentido, sugere-se que o registrador de imóveis observe se é possível verificar, a partir dos documentos apresentados, a ocorrência de uma das situações, a seguir: a) confirmação de sesmaria; b) aquisição onerosa de posse sobre área de sesmaria não confirmada conforme a Lei de Terras de 1850; c) a usucapião a partir de posses sobre áreas de sesmarias não confirmadas cuja posse tenha iniciado até 1877; d) emissão de título translativo de propriedade emitido pela União, Estado ou Município sobre a parcela do solo objeto do pedido, ou que se refira à área maior onde se origina o imóvel.

Com efeito, deverá o oficial averiguar de que maneira o imóvel objeto do pedido foi destacado do patrimônio público. Para isso, no momento da qualificação do pedido, deverá exigir a comprovação de uma das hipóteses acima ventiladas e sua comprovação, sob pena de emissão de nota devolutiva ou indeferimento do pedido de usucapião extrajudicial.

Para a investigação acima o oficial precisará consultar o regime jurídico da época da alienação e a legislação do ente responsável pelo destacamento. Uma vez identificadas as normas balizadoras da transferência do imóvel examinar se os requisitos, então exigíveis, foram atendidos e,

14 A requalificação consiste no procedimento que visa a restauração da validade de matrículas administrativamente canceladas em virtude de não demonstração, em momento apto, da regularidade do seu respectivo destaque do patrimônio público.

não havendo comprovação, exigir a apresentação do respectivo documento sob pena de indeferimento do pedido.

A investigação sugerida segue ao encontro das disposições infralegais editadas sobre o procedimento pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará: parágrafo 6º do art. 1.069-E do Provimento nº 5 de 2017 da CJRMB/CJCI do TJPA e § 6º do art. 1.158 do CNPA que determinam que o oficial deve “adotar todas as cautelas necessárias para certificar-se de que não se trata de imóvel público”.

Por fim, ainda no mesmo sentido está o artigo 29 do Provimento nº 04 de 1 de fevereiro de 2021 da CJCI-CRMB do TJPA¹⁵. O referido dispositivo proíbe a realização de usucapião extrajudicial sobre áreas cujo pedido de requalificação¹⁶ ou desbloqueio de matrículas tenham sido indeferidos em razão das áreas inscritas derivarem de: a) sesmaria não confirmada ou b) títulos de terras inaptos para a transferência da propriedade.

15 O Provimento nº 4 de 2021 da CJCI-CRMB (TJPA) tem por objeto: “Atualizar os procedimentos de Requalificação de Matrículas Imobiliárias com Averbação de Bloqueio e Cancelamento, formalizados em cumprimento a decisão do Conselho Nacional de Justiça no Pedido de Providências n. 0001943-67.2009.2.00.0000, bem como dispõe sobre o Procedimento de Cancelamento de Matrículas de Imóveis Rurais, fundamentado em documentos falsos ou insubsistentes de áreas rurais, nos Cartórios de Registro de Imóveis nas Comarcas do Estado do Pará, de que trata a lei 6.379/79, e dá outras”.

16 A requalificação consiste no pedido administrativo para a restauração das matrículas e registros bloqueados e cancelados, com base nos Provimentos nº 013/2006/CJCI e 02/2010/CJCI, publicados em cumprimento à decisão da Corregedoria Nacional de Justiça.

Considerações Finais

A origem da constituição da propriedade no Brasil é pública. Isso porque, como detalhado na seção 1, nosso direito fundiário inicia em Portugal. Nosso solo foi em sua maior parte propriedade da coroa portuguesa, por força dos Tratados de Alcaçovas (1479) e de Tordesilhas (1494) e, após a independência, repassado à coroa e república brasileiras.

Isso quer dizer que a ocupação direta por particulares pelo simples apossamento não possui amparo em nosso Direito. Desde a invasão portuguesa a participação do Estado, de forma direta ou por delegatário, foi essencial para transferência da dominialidade pública para o(a) particular. Portanto, o direito brasileiro somente reconhece a propriedade se comprovado o seu regular destacamento do patrimônio público.

A usucapião extrajudicial constitui uma das modalidades de acesso à Justiça. Inaugurou um novo procedimento, sem, contudo, modificar o direito material. Dessa maneira, a usucapião extrajudicial não prescinde da comprovação da posse e deve observar a vedação à usucapião de bens públicos.

Diante disso, pode-se afirmar que a usucapião extrajudicial consiste em uma modalidade que aprimora o acesso à Justiça e pode ser amplamente utilizada. Isso quer dizer que não há impedimento legal, expresso ou implícito, para instrução de qualquer modalidade de usucapião, bem como seu emprego não constitui, por si só, um risco para a indevida apropriação de bens públicos por particulares.

Isso tudo, desde que o pedido de usucapião extrajudicial informe a origem do destacamento do patrimônio

público e seja demonstrado a(o) oficial(a) competente os documentos comprobatórios de sua ocorrência.

Neste estudo argumentamos que essa investigação sobre o devido destacamento do imóvel do patrimônio público, assim como a regularidade cadastral e a exigência da averbação de descrição georreferenciada do imóvel, conforme as normas aplicáveis (Decreto nº 4.449/02), constituem obrigações normativas que conformam a apreciação dos pedidos de usucapião extrajudicial no Estado do Pará.

Referências

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento nº 65 de 14 de julho de 2017**. Disponível em <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgleclefindmkaj/https://atos.cnj.jus.br/files/provimento/provimento_65_14122017_19032018152531.pdf>. Acesso em 5 de agosto de 2022.

ÉLERES, PARAGUASSÚ, C. **Intervenção territorial federal na Amazônia**. Imprensa: Belém: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

FARIAS, Cristiano Chaves de. e ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil: direitos reais. 16ª ed. ver., ampl. e atual. – Salvador: Ed. Juspodivm, 2020.

OLIVEIRA, A. U. ; FARIA, C. S. ; FELICIANO, Carlos Alberto ; PRIETO, G. F. T. ; SOUSA SOBRINHO, J. ; TORRES, M. G. ; COSTA, S. H. G. ; SCHWADE, T. M. M. . **A grilagem judicial e o avanço da propriedade privada sobre as terras de uso comum nos gerais**. In: Oliveira, Ariovaldo Umbelino de. (org.). A grilagem de terras na formação territorial brasileira. 1ed. São Paulo, SP: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2020, v. 1, p. 225-273.

FISCHER, Luly Rodrigues Da Cunha. **Ordenamento Territorial e Planejamento Municipal: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII da Constituição de 1988 pelo Município de Parauapebas, Pará**. Tese de Doutorado. UFPA, 2014.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. PELUSO, César (coord.). **Código Civil comentado**. 15ª ed. São Paulo: Manole, 2021.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. e MELO, José Roberto Mello Porto. **Posse se Usucapião – Direito Material e Processual**. 2ª ed. Ver., atual e ampl. Salvador. Juspodvm, 2021.

OLIVEIRA, A. U. ; FARIA, C. S. ; FELICIANO, Carlos Alberto ; PRIETO, G. F. T. ; SOUSA SOBRINHO, J. ; TORRES, M. G. ; COSTA, S. H. G. ; SCHWADE, T. M. M. . **A grilagem judicial e o avanço da propriedade privada sobre as terras de uso comum nos gerais**. In: Oliveira, Ariovaldo Umbelino de. (org.). *A grilagem de terras na formação territorial brasileira*. 1ed. São Paulo, SP: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2020, v. 1, p. 225-273.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Helder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. **Manual de direito agrário constitucional: Lições de direito agroambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e Grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará**. Belém: UFPA, 2006.

TRECCANI, Girolamo Domenico *et al.* **Manual de Direito Agrário Constitucional: lições de Direito Agroambiental**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SOBRE O E-BOOK

Tipografia: Etna, FreighText Pro, Haettenschweiler,
Segoe UI Emoji

Publicação: Cegraf UFG
Câmpus Samambaia, Goiânia-Goiás.
Brasil. CEP 74690-900
Fone: (62) 3521-1358
<https://cegraf.ufg.br>
