



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
PRO-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
NUCLEO DE ESTUDOS COMPARADOS DA AMAZÔNIA E DO CARIBE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA

DAURILEIA VIEIRA GONZAGA SOUZA

**DIREITOS DE PROPRIEDADE E A TRANSFERÊNCIA DE TERRAS DA UNIÃO
AO DOMÍNIO DO ESTADO DE RORAIMA: enfoque institucionalista e sua
influência no desenvolvimento regional.**

Boa Vista-RR
2016

DAURILEIA VIEIRA GONZAGA SOUZA

**DIREITOS DE PROPRIEDADE E A TRANSFERÊNCIA DE TERRAS DA UNIÃO
AO DOMÍNIO DO ESTADO DE RORAIMA: enfoque institucionalista e sua
influência no desenvolvimento regional.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia da Universidade Federal de Roraima, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional da Amazônia pela Universidade Federal de Roraima – UFRR.

Orientador: Prof. Dr. Haroldo Eurico Amoras dos Santos.

Boa Vista-RR
2016

DAURILEIA VIEIRA GONZAGA SOUZA

**DIREITOS DE PROPRIEDADE E A TRANSFERÊNCIA DE TERRAS DA UNIÃO
AO DOMÍNIO DO ESTADO DE RORAIMA: enfoque institucionalista e sua
influência no desenvolvimento regional.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia da Universidade Federal de Roraima, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional da Amazônia pela Universidade Federal de Roraima – UFRR.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Haroldo Eurico Amoras dos Santos
Orientador

Prof. Dr. Fernando Cesar Costa Xavier
Membro Interno

Prof. Dr. Getúlio Alberto de Souza Cruz
Membro Externo

Boa Vista-RR
2016

Dedico este trabalho à minha família,
meu maior patrimônio. A cada dia
aprendo que “nenhum sucesso
compensa o fracasso de uma família”.

AGRADECIMENTOS

Ao meu *Deus e Senhor* ofereço o meu cântico de gratidão, porque Ele é bom e seu amor dura para sempre. Aprouve a Deus a conquista de mais esta vitória. Sem Ele nada podemos fazer, porque nele vivemos, nos movemos e existimos.

À minha mãe, *Rosa* sem espinhos, que com seu caráter exemplar, sábios conselhos e orações me sustentam e é minha inspiração a prosseguir e alcançar meus sonhos.

Ao meu esposo *Adriano*, pela paciência e compreensão. Você é tudo o que um dia eu pedi para Deus. Mesmo nos momentos em que eu não merecia, você continuou me amando e apoiando.

Aos meus filhos *Athus Gabriel, Abner Samuel e Adriel Judah*, bênçãos na minha vida. Vocês são os melhores presentes de Deus.

Agradecimento especial faço ao meu orientador, *Prof. Dr. Haroldo Amoras*, antes de mais nada pela paciência que teve comigo, pelos ensinamentos e dicas de pesquisa e pelas horas de leitura dispensada ao meu trabalho. Poucos têm tão acurada visão crítica, política e histórica do estado de Roraima, como este professor, que é conhecido por muitos como “enciclopédia ambulante” e, ainda conseguir compartilhar seus conhecimentos de maneira tão humilde, serena e facilitadora da compreensão.

Aos meus colegas de trabalho, em especial ao *Marcio Farkas*, sempre disponível e colaborativo (sua ajuda foi essencial) e ao *Nilton Barth*, por suas contribuições na revisão e diagramação desta dissertação.

A todos, que de alguma forma contribuíram na concretização desse trabalho, a minha sincera gratidão.

“Sem essa institucionalização material, o Estado de Roraima não passará de um Estado “virtual”. Ninguém, de sã consciência e comprometido com o presente e o futuro do Estado e da sociedade de Roraima, pode se opor a essa institucionalização”. (BARRETO, 2013)

RESUMO

O Estado de Roraima possui complexa situação fundiária e institucional com relação ao domínio de suas terras, haja vista que o estado não possui competência jurisdicional para fins de regularização fundiária sobre a quase totalidade das terras da sua superfície geográfica, simplesmente porque a maioria das glebas ainda permanece matriculada em nome da União. No esforço de institucionalizar o patrimônio imobiliário do estado, treze anos após sua criação (Constituição Federal de 1988), foi editada a Lei nº 10.304/2001, transferindo ao domínio do estado de Roraima as terras pertencentes à União. Esta permaneceu inerte, sem regulamentação, por oito anos, vindo a ser regulamentada pelo Decreto nº 6.754/2009, com alterações dadas pela Lei nº 11.949/2009 e, recentemente pelo Decreto nº 8.586/2015. A realidade fática revela, porém, que a edição de tais leis tem se mostrado insuficiente para consolidar o aludido processo de transferência, o que requer análise mais detalhada sobre os possíveis obstáculos em desfavor do ordenamento fundiário em Roraima. Sob a perspectiva da teoria institucional dos direitos de propriedade, proposto por Douglass North, a presente dissertação buscou compreender a dimensão do problema fundiário em Roraima expresso pela indefinição e fragilidade dos direitos de propriedade da terra e, a partir daí, investigar os entraves institucionais que se constituem limitações à conclusão do processo de transferência. Complementam a análise das limitações institucionais com base na importância da atribuição dos direitos de propriedade, outros elementos, tais como: o ambiente político-institucional; a existência de incertezas e insuficiência informacional; a questão da racionalidade limitada e a influência comportamental dos agentes. Argumenta-se que certos arranjos institucionais pertinentes aos direitos de propriedade da terra precisam evoluir a fim de reduzir a insegurança jurídico-fundiária e possibilitar a criação de clima institucional favorável à atração de investimentos ao estado de Roraima, um dos pressupostos para o desenvolvimento regional.

Palavras Chave: Institucionalismo; Direitos de Propriedade; Lei nº 10.304/2001; Transferência de terras.

ABSTRACT

The State of Roraima has complex agrarian and institutional situation regarding the ownership of your land, given that the state does not have jurisdiction for land regularization purposes on almost all the lands of your geographical area, simply because most plots yet remains registered in the name of the Union. In an effort to institutionalize the real estate assets of the State, thirteen years after its creation (Federal Constitution of 1988), was enacted the Law 10.304/2001, transferring to the Roraima State the domain of the lands belonging to the Union. This remained inert without regulation, for eight years, been regulated by the Decree 6.754/2009, with amendments introduced by the Law 11.949/2009 and recently by the Decree 8.586/2015. The objective reality reveals, however, that the edition of such laws has been insufficient to consolidate the aforementioned transfer process, which requires more detailed analysis of the possible obstacles to the detriment of land planning in Roraima. From the perspective of institutional theory of property rights, proposed by Douglass North, the present dissertation sought to understand the size of the land problem in Roraima expressed by the vagueness and weakness of land ownership rights and, from there, to investigate the institutional barriers that are limitations to the completion of the transfer process. Complement the analysis of institutional limits based on the importance of the assignment of property rights, other elements, such as: the political and institutional framework; the existence of uncertainty and informational insufficiency; and the issue of bounded rationality and the behavioral influence of agents. It is argued that some relevant institutional arrangements for property rights of the land need to evolve in order to reduce the legal uncertainty over land issues and enable the creation of an institutional environment conducive to attracting investments to the state of Roraima, one of the conditions for the regional development.

Keywords: Institutionalism; Property Rights; Law 10.304/2001; Land transfer.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Amazônia e sua divisão territorial segundo a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia.	84
Figura 2: Configuração do atual Estado de Roraima antes da criação do Território Federal.	94
Figura 3: Território Federal do Rio Branco.	95
Figura 4: Território Federal de Roraima, antes das emancipações de 1982.	96
Figura 5: Território Federal de Roraima após as emancipações de 1982.	97
Figura 6: Configuração atual do Estado de Roraima após a criação de novos municípios em 1995.	99
Figura 7: Divisão do Estado de Roraima em Glebas.	103
Figura 8: Mapa das glebas sob jurisdição do estado de Roraima.	114
Figura 9: Mapa das glebas arrecadadas pelo INCRA e matriculadas em nome da União.	115
Figura 10: Mapas com glebas e datas dos respectivos registros.	116
Figura 11: Rios sob o domínio da União no Estado de Roraima.	143

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACO – Ação Civil Originária

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AMS – Ação em Mandado de Segurança

CCIR – Certificado de Cadastro de Imóvel Rural

CF – Constituição Federal

FEMARH – Fundação Estadual de meio Ambiente e Recursos Hídricos de Roraima

GTI - Grupo de Trabalho Interministerial

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

ICP – Inquérito Civil Público

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ITERAIMA – Instituto de Terras e Colonização de Roraima

LC – Lei Complementar

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MPF – Ministério Público Federal

MS – Mandado de Segurança

NEI – Nova Economia Institucional

PIB – Produto Interno Bruto

SEPLAN – Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Roraima

SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural

SPU – Secretaria do Patrimônio da União

STF – Supremo Tribunal Federal

TRF – Tribunal Regional Federal

UC – Unidade de Conservação

ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 INSTITUIÇÕES E SUA INFLUÊNCIA NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	20
1.1 CONCEPÇÕES DE DESENVOLVIMENTO	21
1.1.1 Desenvolvimento como crescimento econômico	23
1.1.2 Desenvolvimento sustentável	26
1.1.2 Desenvolvimento Humano	28
1.1.4 Desenvolvimento como evolução das instituições	30
1.2 O CONCEITO DE INSTITUIÇÃO NAS PRINCIPAIS ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS: ANTIGO INSTITUCIONALISMO, NEO-INSTITUCIONALISMO E NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL	32
1.2.1 Antigo institucionalismo	33
1.2.2 Neo-institucionalismo	33
1.2.3 Nova Economia Institucional	34
1.3 TEORIA INSTITUCIONAL DE DOUGLASS NORTH	36
1.4 PRINCIPAIS CONCEITOS ABORDADOS: CUSTOS DE TRANSAÇÃO; DIREITOS DE PROPRIEDADE; RACIONALIDADE LIMITADA; FEDERALISMO; PATRIMONIALISMO; MUDANÇA INSTITUCIONAL	38
1.4.1 Custos de transação	39
1.4.2 Direitos de propriedade	42
1.4.3 Racionalidade limitada	44
1.4.4 Federalismo	45
1.4.5 Patrimonialismo	51
1.4.6 Mudança Institucional	53
1.5 A APLICABILIDADE DO REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL AO CASO EMPÍRICO DA TRANSFERÊNCIA DE TERRAS NO ESTADO DE RORAIMA.	55
2 DIREITOS DE PROPRIEDADE E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZONIA	58
2.1 ASPECTOS JURÍDICOS E ASPECTOS ECONÔMICOS DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE	58
2.2 INTERAÇÃO ENTRE ESTADO, POLÍTICA E A ECONOMIA DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE	62
2.3 FORMAÇÃO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE NO BRASIL	64
2.3.1 Contexto da situação fundiária na Amazônia	71

2.4 GERAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA.....	75
2.4.1 Primeira Geração – de 1835 até a década de 1930	77
2.4.2 Segunda Geração: década de 1930 até a década de 1980 - o Nacional-desenvolvimentismo	82
2.4.3 Terceira Geração- a partir da década de 1980, tendo como marco político a Carta Magna de 1988.....	85
3 TRANSFERÊNCIA DE TERRAS DA UNIÃO AO ESTADO DE RORAIMA: SITUAÇÃO DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE	91
3.1 BREVE HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO TERRITORIAL DO ESTADO DE RORAIMA.....	91
3.1.1 Primeiro período: do início da colonização até a criação do município de Boa Vista	91
3.1.2 Segundo período: da criação do Município de Boa Vista até criação do Território Federal do Rio Branco (1890-1943).....	93
3.1.3 Terceiro período – da criação do Território Federal do Rio Branco até a criação do Estado (1943 a 1988).....	94
3.1.4 Quarto período: da criação do Estado de Roraima até os dias atuais	98
3.2 SITUAÇÃO INSTITUCIONAL DA ALOCAÇÃO DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE DA TERRA NO ESTADO DE RORAIMA: DE 1988 A 2015	100
3.2.1 Roraima tem o domínio das terras desde a criação do Estado em 1988	100
3.2.2 Roraima tem o domínio das terras a partir da edição da Lei nº 10.304/2001	105
3.2.3 Roraima terá o domínio das terras somente após o cumprimento do Decreto 6.754/2009	109
3.3 PANORAMA DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA NO ESTADO DE RORAIMA.....	113
4. RELAÇÕES INSTITUCIONAIS ENTRE A UNIÃO E O ESTADO DE RORAIMA	120
4.1 A QUESTÃO DO FEDERALISMO E CONFLITOS NO PACTO FEDERATIVO	120
4.2 ATUAÇÃO PATRIMONIALISTA DA UNIÃO.....	124
4.3 COOPERAÇÃO ENTRE UNIÃO E ESTADO	127
4.4 RELAÇÃO ENTRE INSTITUIÇÕES, ORGANIZAÇÕES E AGENTES	128
5. ANÁLISE DAS LIMITAÇÕES INSTITUCIONAIS.....	132
5.1 LIMITAÇÕES FORMAIS: JURÍDICO-LEGAIS	133
5.2 LIMITAÇÕES INFORMAIS	135
5.2.1 O ambiente político-institucional.....	136
5.2.2 Atributos comportamentais dos agentes	137
5.2.3 Racionalidade limitada dos agentes.....	138

5.2.4 Incerteza procedimental	139
5.2.5 Insuficiência informacional	144
5.2.6 Patrimonialismo estatal	146
5.2.7 Mudanças institucionais: tendências e perspectivas	146
CONSIDERAÇÕES FINAIS	150
REFERÊNCIAS.....	153
ANEXOS	160

INTRODUÇÃO

A Amazônia é carente de instituições políticas, jurídicas e econômicas eficientes e capazes de garantir seu desenvolvimento regional de forma adequada às realidades locais, buscando equacionar diferentes problemáticas socioambientais dentro do contexto espacial. Neste cenário de déficit institucional, o fortalecimento político-institucional da Amazônia é um dos pressupostos para o seu desenvolvimento socioeconômico.

Para tanto, é preciso enfrentar a questão da (in)definição dos direitos de propriedade no ordenamento fundiário dos Estados que integram esse território, sendo esta condição indispensável ao planejamento de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento regional.

A regularização fundiária constitui necessidade premente de todos os estados que compõem a Amazônia Legal. Nesse cenário, os Estados do Amapá e de Roraima possuem, todavia, situação excepcional, tendo em vista que foram criados, a partir da Constituição Federal de 1988, por transformação dos respectivos territórios federais. Como as terras que compõem o território estadual pertencem ao domínio da União desde 1943, isto significa que para implementar qualquer programa de regularização fundiária, será necessário primeiramente transferir ao domínio estadual as terras pertencentes à União.

Embora os Estados do Amapá e de Roraima possuam situações fundiárias bem similares, tendo em comum o mesmo aparato jurídico-legal no que se refere ao instrumento de criação desses estados – Carta Federal – e a mesma “lei de transferência de terras” (Lei nº 10.304/2001, alterada pela Lei nº 11.949/2009), a presente pesquisa delimitou o foco na investigação da situação jurídico-fundiária e institucional do Estado de Roraima.

É consenso que o Estado de Roraima possui complexa situação fundiária e institucional com relação ao domínio de suas terras, haja vista que o Estado não possui competência jurisdicional para fins de regularização fundiária sobre a quase totalidade das terras da sua superfície geográfica, simplesmente porque a maioria das glebas ainda permanece matriculada em nome da União. Significa que o Estado de Roraima não exerce o controle jurídico da situação fundiária de seu território geográfico e, assim sendo, não tem poder para regularizar as posses e as

ocupações rurais e urbanas deste fator de produção tão relevante para alavancar o processo de crescimento de sua economia.

Com o objetivo de atender a demanda de transferência das terras ao domínio do estado de Roraima, treze anos após sua criação (1988) foi editada a Lei nº 10.304/2001. Esta permaneceu inerte, sem regulamentação, por oito anos, vindo a ser regulamentada pelo Decreto nº 6.754/2009, com as alterações dadas pela Lei nº 11.949/2009, que incluiu o estado do Amapá. Ressalte-se que o referido decreto foi modificado recentemente pelo Decreto nº 8.586 de 9/12/2015, para excluir uma das condicionantes da transferência das terras para o estado de Roraima, relativa à exigência de criação da área protegida denominada “Unidade de Conservação Lavrados”. A realidade fática revela, porém, que a edição de tais leis tem se mostrado insuficiente para consolidar o aludido processo de transferência, o que requer análise mais detalhada sobre os possíveis obstáculos que tem se erguido em desfavor do ordenamento fundiário em Roraima.

A transferência de terras da União para o estado de Roraima já tem, em tese, o arcabouço jurídico-normativo necessário para efetivar referida transferência. Se dispõe de leis suficientes, a questão dos entraves no processo de transferência parece não estar na ausência de leis disciplinadoras do assunto. Ciente disso, esta pesquisa se concentrou na interpretação da dinâmica político-fundiária regional, privilegiando a teoria do institucionalismo e a investigação dos direitos de propriedade.

Sob a perspectiva institucionalista, buscou-se compreender a dimensão do problema fundiário de Roraima expresso pela indefinição e fragilidade dos direitos de propriedade da terra. Buscou-se ainda, analisar a importância e o grau de desenvolvimento das instituições e sua capacidade de regular, de alguma maneira, o acesso e as garantias aos direitos de propriedade.

Dentre as instituições foram analisadas a legislação referente à transferência das terras e à regularização fundiária (no âmbito federal e estadual) e as organizações encarregadas de implementá-las, bem como a forma como se estabelecem arranjos institucionais na organização fundiária e na definição dos direitos de propriedade.

Para um estado que tem o menor Produto Interno Bruto (PIB) do país e considerando que o desenvolvimento econômico e social só será plenamente possível quando se puder exercer plenamente os direitos de propriedade sobre o

seu próprio território, a indefinição desses direitos com relação à titularidade das terras torna-se um problema colossal.

É que os estados da região Norte do país possuem economias não industrializadas, exceto o estado do Amazonas, com o Polo Industrial de Manaus – PIM, que constitui o eixo dinâmico da economia amazonense. Os demais estados da região Norte dependem fundamentalmente: ou da exploração econômica da sua base de recursos naturais, onde o fator terra desempenha papel central na determinação do seu modelo de produção e na dinâmica do crescimento econômico regional; e/ou das despesas públicas financiadas pelas transferências de recursos federais.

No caso do modelo de produção dependente da exploração das atividades econômicas primárias, o domínio do fator de produção terra, solo e subsolo, constitui vetor central na definição do modelo, principalmente se o mesmo estiver ancorado nas atividades agropecuárias (agronegócio, por exemplo) e na exploração de recursos naturais de modo geral.

Por essas razões revela-se essencial a compreensão da questão da transferência das terras da União para o estado de Roraima à luz da teoria institucional dos direitos de propriedade e dos aspectos históricos relativos à formação dos referidos direitos, enfocando a legislação pertinente aplicável à questão, constituindo-se este o objetivo primordial desse trabalho.

No contexto estadual de claro déficit institucional há um conjunto de indagações que ficam demandando respostas ou explicações nos diversos campos da ciência. Será que o aludido déficit institucional impacta a alocação de recursos privados e a realização de investimentos produtivos? Quais são as barreiras que precisam ser vencidas para que de fato o Estado exerça direitos de propriedade pleno sobre suas terras? Nesse processo de transferência de terras para o Estado, o problema não seria de ordem meramente político-institucional, com uma exagerada intervenção da União sobre o referido Estado, afetando, inclusive, o pacto federativo? Quais são os fatores de bloqueio que impedem a adoção de uma estrutura institucional mais eficiente para a alocação dos direitos de propriedade, de forma a produzir efeitos positivos sobre o uso dos recursos produtivos, que contribuam para a economia local e o desenvolvimento regional?

Na busca de respostas a estes questionamentos, revela-se de fundamental importância realizar investigação que possibilite compreender a luz do enfoque

institucional dos direitos de propriedade e do arcabouço jurídico-normativo relacionado à questão da transferência do domínio das terras da União ao estado de Roraima, os entraves institucionais (tais como políticos, jurídicos e administrativos) que tem se constituído em limitações à continuidade do processo de transferência.

Para conhecimento de como se realiza a regularização fundiária e de que forma os direitos de propriedade estão sendo definidos, buscou-se o aprofundamento na análise do arcabouço legal relacionado à questão em estudo, incrementando-se com a pesquisa científica pertinente, tais como artigos e teses publicados sobre a temática.

Neste itinerário, observa-se nas contribuições institucionalistas, um arcabouço teórico compatível, rico e ainda pouco explorado analiticamente. A teoria institucional do desenvolvimento econômico proposta por Douglass North contém conceitos úteis para se pensar esses aspectos teóricos e fornece uma perspectiva original para se aplicar ao estudo de caso, tendo em vista que trata dos direitos de propriedade e dos arranjos institucionais favoráveis ao crescimento econômico.

Assim, busca-se à partir da teoria institucional dos direitos de propriedade de North e da utilidade dessa perspectiva na compreensão do processo de desenvolvimento econômico, investigar a questão fundiária do estado de Roraima, tomando como caso empírico a transferência de terras pertencentes à União ao domínio do estado.

No caso em comento, trata-se de pesquisa qualitativa da realidade empírica, na qual se pode empregar um número variado de métodos e instrumentos de coleta de dados. Aqui se optou por utilizar a análise de documentos e a observação participante nos eventos que tiveram como foco o debate sobre a regularização fundiária, a transferência de terras ou o desenvolvimento regional, tais como as Conferências Estadual, Macrorregional e Nacional de Desenvolvimento Econômico; reuniões do Grupo Executivo Estadual, que discute a questão fundiária do Estado; Consultas Públicas para a proposta de Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Roraima (ZEE/RR) e III Encontro do Parlamento Amazônico, pautado na questão fundiária, distribuição e titulação de terras.

O que se pretende evidenciar é que a efetiva transferência de terras e a possibilidade de que o Estado de Roraima exerça plenamente a gestão de seu domínio fundiário, permitirá maior autonomia política, contribuindo para reduzir incertezas institucionais e os riscos econômicos a ela associados, trazendo, em

tese, maior segurança para a realização de investimentos no Estado, direcionando as políticas públicas mais adequadas à região, pois o que se percebe é que ainda existe grande indefinição institucional quanto aos direitos de propriedade da terra, que culmina em instabilidades econômicas no que se refere às questões fundiárias em Roraima.

Argumenta-se que certos arranjos institucionais pertinentes aos direitos de propriedade da terra precisam evoluir a fim de reduzir a incerteza e aumentar a eficiência do crédito, bem como dos mercados de terras e, principalmente, possibilitar a criação de clima institucional favorável à atração de investimentos agropecuários.

Outros elementos complementam a análise das limitações institucionais com base na importância da atribuição dos direitos de propriedade à questão fundiária no estado, tais como: o ambiente político-institucional; a existência de incertezas e insuficiência informacional; a existência de racionalidade limitada e a influência comportamental dos agentes.

O trabalho está organizado da seguinte forma: em primeiro lugar aborda-se, de forma resumida, alguns enfoques teóricos sobre o que se entende por desenvolvimento, com destaque para a importância das instituições eficientes na performance econômica regional. Evidencia-se a teoria da economia institucional desenvolvida por Douglass North, por reconhecer a aplicabilidade do referencial teórico-conceitual trabalhado pelo autor como ferramenta analítica que auxilia na investigação das limitações institucionais que se opõem a plena transferência do domínio das terras.

Em seguida, é tratada a definição dos direitos de propriedade e sua importância para o desenvolvimento regional. Procura-se aqui explicitar a formação desses direitos no Brasil e no contexto histórico da Amazônia. Faz-se uma abordagem das políticas públicas de desenvolvimento regional para a Amazônia.

Em continuidade, é trazida à luz a questão de transferência de terras da União ao domínio do estado de Roraima e os dilemas em torno da situação institucional dos direitos de propriedade desse patrimônio imobiliário. Logo em seguida, se analisa as relações federativas conflituosas entre União e estado, no que diz respeito às questões fundiárias.

Posteriormente, com base nas ferramentas analíticas da teoria institucional dos direitos de propriedade e no instrumental metodológico empregado, traz-se a

investigação sobre as limitações institucionais, formais e informais, que tem se erguido em desfavor da efetiva transferência de domínio das terras.

Todo o esforço foi no sentido de avaliar a existência e quais são os fatores de bloqueio (limitações institucionais) que impedem a adoção de uma estrutura institucional mais eficiente na atribuição e garantia de direitos de propriedade da terra (que perpassa pela definição da titularidade das terras) e, por fim, esboçar uma humilde proposta de mudança institucional, buscando o aperfeiçoamento da estrutura dos direitos de propriedade no Estado de Roraima.

1 INSTITUIÇÕES E SUA INFLUÊNCIA NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Mesmo a abordagem econômica mais tradicional reconhece a importância do ambiente institucional sobre as decisões alocativas dos agentes econômicos (BEGNIS & ZERBIELLI, 2010). É o chamado “ambiente institucional” que se converte no principal elemento de análise da moderna vertente do pensamento econômico conhecido como Nova Economia Institucional – doravante NEI.

Cumprir ressaltar que esta pesquisa partiu do pressuposto de que as instituições importam no processo de desenvolvimento econômico. Assim, é necessário compreender como as instituições evoluem para uma mudança institucional eficiente, que em última instância condicionará a performance econômica de determinada região.

Para os institucionalistas¹, “a real determinação de qualquer alocação em qualquer sociedade é dada pela estrutura organizacional da sociedade: em resumo, pelas suas instituições; o mercado apenas dá cumprimento às instituições predominantes” (SAMUELS, 1995 citado por CONCEIÇÃO, 2001).

A partir da teoria institucional dos direitos de propriedade de North² (que será tratado posteriormente), realizou-se esforço no sentido de compreender como essa perspectiva pode ser utilizada para explicar o processo de desenvolvimento econômico, tomando como caso empírico a transferência para o domínio do estado de Roraima, das terras pertencentes à União.

Antes de contextualizar e examinar de que forma a atribuição e garantia dos direitos de propriedade à terra podem contribuir para o desenvolvimento regional, é preciso primeiro definir sob qual enfoque teórico se entende crescimento e desenvolvimento econômico.

1 A Economia Institucional é uma escola do pensamento econômico em atuação com um forte caráter interdisciplinar. Sua visão da economia como objeto de estudo contempla aspectos sociais, históricos, antropológicos e psicológicos da interação dos indivíduos em sociedade. As teorias e pesquisas nesta área são pautadas em análises da relação das instituições com crescimento e desenvolvimento econômico.

2 Douglass C. North, americano, é historiador econômico, que dividiu o prêmio Nobel em Ciência Econômica com Robert Fogel, outro historiador econômico, em 1993. A partir da obtenção do Prêmio Nobel de 1993, North passou a ser referência importante para o estudo do desenvolvimento das economias no longo prazo. (North faleceu no final de 2015).

1.1 CONCEPÇÕES DE DESENVOLVIMENTO

A preocupação com o fenômeno do desenvolvimento está presente em estudos de autores de diversas correntes de pensamento desde os primeiros estudos econômicos. No que diz respeito à origem histórica do conceito, Amartya Sen destaca a preocupação dos mercantilistas e dos clássicos com o crescimento, como fenômeno relativo à expansão da produção. Para tanto, traz o relato de William Petty³ efetuado em 1676, acerca do crescimento muito rápido dos franceses, sendo esta considerada a primeira expressão escrita sobre o fenômeno que é claramente uma obsessão tradicional inglesa, constituindo certamente parte das primeiras discussões sobre economia do desenvolvimento (SEN, 1988, p.10)⁴.

No século XVIII, Adam Smith traz à discussão essa preocupação inglesa relativa ao progresso econômico, na sua obra clássica *“Uma investigação sobre a natureza e causas da riqueza das nações”*, de 1776, no interior da qual o escocês mostra a divisão do trabalho como pressuposto necessário para o crescimento econômico, relacionando-o à acumulação do capital e à produtividade da mão de obra, sendo estes os principais vetores causais de sua dinâmica.

Winston Fritsch apresenta, na publicação *“Os Economistas”*, o seu entendimento quanto ao significado do conceito de riqueza ou bem-estar no pensamento smithiano da *“A riqueza das Nações”* do seguinte modo:

[... a riqueza ou o bem-estar das nações é identificado com seu produto anual per capita que, dada sua constelação de recursos naturais, é determinado pela produtividade do trabalho “útil” ou “produtivo” — que pode ser entendido como aquele que produz um excedente de valor sobre seu custo de reprodução — e pela relação entre o número de trabalhadores empregados produtivamente e a população total] (SMITH, 1996, p.09/10).⁵

De fato, Adam Smith destaca a habilidade, destreza e bom senso com os quais o trabalho humano é executado, assim como a relação entre o número de pessoas que executam trabalho útil e o dos que não executam tal trabalho como

³ Petty, W. (1676) *Political arithmetick*. Republished in: C.H. Hull (1899).

⁴ SEN, Amartya. **The Concept of Development**. Chapter 1. Harvard University. Handbook of Development Economics, Volume I. Edited by H. Chenery and T.N. Srinivasan © Elsevier Science Publishers B.V., 1988

⁵ SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações. Investigação sobre sua Natureza e suas Causas**. Série “Os Economistas”. Com a Introdução de Edwin Cannan. Volume I. Apresentação de Winston Fritsch. Tradução de Luiz João Baraúna. Editora Nova Cultural Ltda. Copyright © desta edição 1996, Círculo do Livro Ltda.

sendo as duas circunstâncias diferentes que regulam a abundância ou escassez do montante anual de bens de que disporá a nação, qualquer que seja o solo, o clima ou a extensão do território da mesma (SMITH, 1996).

E. K. Hunt assinala que Adam Smith mostra a existência de estreitas ligações entre as principais classes sociais, os vários setores de produção, a distribuição da riqueza e da renda, o comércio, a circulação da moeda, os processos de formação dos preços e o processo de crescimento econômico (HUNT, 2013). Assim apresentado o conceito de crescimento manteve ao longo da história do pensamento econômico estreita ligação com o conceito de desenvolvimento econômico, pois, afinal de contas, pressupunha-se que o crescimento expandia a produção, o emprego e a renda de modo a levar os benefícios materiais das mudanças econômicas para a sociedade em geral. Isso tem sido, simultaneamente, uma questão importante, bem como constitui fonte considerável de confusão.

No lado oposto do liberalismo de Adam Smith, a abordagem marxista destaca o papel da grande indústria na criação do mercado que se sucedeu à descoberta da América, em que “o mercado mundial acelerou prodigiosamente o desenvolvimento do comércio, da navegação, dos meios de comunicação” (MARX e ENGELS, 1848)⁶:

A descoberta da América, a circunavegação da África ofereceram à burguesia ascendente um novo campo de ação. Os mercados da Índia e da China, a colonização da América, o comércio colonial, o incremento dos meios de troca e, em geral, das mercadorias imprimiram um impulso, desconhecido até então, ao comércio, à indústria, à navegação e, por conseguinte, desenvolveram rapidamente o elemento revolucionário da sociedade feudal em decomposição.

Observa-se, portanto, que o espectro de possibilidades de abordagem do tema é amplo. Diante desse leque optou-se pelo enfoque das ciências econômicas sobre o tema desenvolvimento que costuma dividir a questão em dois grupos, a partir das perspectivas metodológicas e teóricas dos autores. Conforme apontamento de Aguilar Filho (2009) o primeiro compreende os autores que entendem o desenvolvimento como algo associado quase que exclusivamente com crescimento econômico. E no segundo grupo estão aqueles autores que defendem que a abordagem do crescimento econômico é insuficiente para comportar toda a complexidade do desenvolvimento, sendo necessário incluir na análise aportes de outras ciências, como sociologia, antropologia e psicologia. A visão predominante

⁶ MARX, Karl; e ENGELS Friedrich. **O Manifesto Comunista**. 1848.

destes autores é a de que “o desenvolvimento implica melhorias nas estruturas econômicas, sociais, políticas e institucionais, com incrementos na produtividade e na renda média da população” (AGUILAR FILHO, 2009).

O termo desenvolvimento ao longo dos anos vem sendo associado a diferentes concepções. Nas últimas décadas, novas abordagens vêm sendo dadas ao conceito de desenvolvimento, introduzindo novos requisitos para o seu reconhecimento. Para Chaves (2012) além do entendimento de desenvolvimento aliado ao *crescimento econômico*, conceitos novos vêm sendo introduzidos como o “*desenvolvimento humano*”, com um viés mais sociológico; e o conceito de “*desenvolvimento sustentável*” que, desde as décadas de 1970/1980, trouxe as questões ambientais para as discussões sobre as mudanças nas relações do ser humano com a natureza a partir da perspectiva da sustentabilidade intergeracional.

Diante desse quadro, este estudo destaca as concepções do desenvolvimento sustentável, desenvolvimento humano e do desenvolvimento institucional, as quais levam em conta não somente as motivações econômicas, mas as razões não-econômicas encontradas na sociologia, na política e na antropologia, considerando a significância e a especificidade das várias estruturas sociais e culturais.

Vale ressaltar que cada uma dessas formas de se conceber e conceituar desenvolvimento não são estanques no tempo ou no espaço. Na verdade, o que se pode constatar no mundo real é que o desenvolvimento que se pretende, é um misto dessas alternativas, imbricadas de tal forma, que não se percebe o limite entre o econômico, o social, o ambiental ou o institucional.

1.1.1 Desenvolvimento como crescimento econômico

Bresser Pereira⁷ define de forma aparentemente simples o fenômeno de desenvolvimento econômico da seguinte forma:

O desenvolvimento econômico é um fenômeno histórico que passa a ocorrer nos países ou estados-nação que realizam sua revolução capitalista, e se caracteriza pelo aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante, acompanhado por sistemático processo de

⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico**. Textos para Discussão. Escola de Economia de São Paulo. n. 57. dezembro 2006.

acumulação de capital e incorporação de progresso técnico (BRESSER PEREIRA, 2006).

Na essência, Bresser Pereira traz os elementos clássicos de crescimento suscitados por Adam Smith – aumento da renda per capita, elevação da produtividade, acumulação de capital –, e por Schumpeter – progresso técnico –, contextualizados no cenário dos estados-nação que efetuam sua revolução capitalista, o que traz grande complexidade analítica ao estudo do fenômeno, ao incorporar aspectos político-institucionais e mesmo culturais, nas raízes e causas das mudanças estruturais requeridas pelo desenvolvimento capitalista.

Para Celso Furtado, pelo menos três dimensões compõem a ideia de desenvolvimento:

[... a do incremento da eficácia do sistema social de produção; a da satisfação de necessidades elementares da população; e a da consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos.] (FURTADO, 1980)⁸.

Distinguir esses processos constitui questão das mais discutidas na Economia Política. Para o *mainstream*⁹ econômico fazer distinções de dimensões tão diversas quanto complexas parece ser secundário. Os embates dessas visões começam nesse campo quanto às noções distintas de crescimento versus desenvolvimento.

Para Conceição (2001):

A decisão analítica de tornar ambos os conceitos idênticos — como faz a análise ortodoxa — implica desconsiderar as características específicas das diferentes trajetórias locais de crescimento, anulando a possibilidade de qualquer efeito do ambiente institucional sobre os referidos processos, o que se constitui em drástica limitação de análise.

Para Vieira e Santos (2012), qualquer pesquisa que tenha como objeto o tema desenvolvimento regional deve ser repensada em direção à elaboração de categorias conceituais que superem as limitações da análise puramente econômica, considerando os aspectos não econômicos, como a historicidade e as práticas culturais regionais e locais. Segundo estes pesquisadores:

Estudar o desenvolvimento econômico regional mediante uma análise histórica constitui um desafio significativo e também uma necessidade quanto a melhor compreensão dos fatores não econômicos que o afetam,

⁸ FURTADO, Celso. Pequena introdução ao desenvolvimento. Enfoque interdisciplinar. São Paulo: Editora Nacional, 1980. p. 16.

⁹ O que se denomina como *mainstream* da economia é também referido como “ortodoxia” econômica.

em razão da premência de avaliar o impacto das políticas de desenvolvimento sobre a estruturação das diferenças regionais presentes no território brasileiro (VIEIRA e SANTOS, 2012).

Ao se focar o desenvolvimento como um processo global de mudanças da realidade socioeconômica, tanto em relação à transformação dos meios de produção, mas também quanto aos fins do desenvolvimento – melhoria do nível de bem-estar da sociedade –, Celso Furtado se refere ao processo de acumulação e de ampliação da capacidade produtiva, mas também de apropriação do produto social e de configuração desse produto; divisão social do trabalho e cooperação, mas também estratificação social e dominação; introdução de novos produtos e diversificação do consumo, mas também destruição de valores e supressão de capacidade criadora (FURTADO, 1980, p. 16).

Conceição (2001)¹⁰ reforça a concepção do desenvolvimento como processo permanente e contínuo de rupturas e reconstruções e, para se entender o desenvolvimento, torna-se necessário levar em consideração que as formas de crescimento capitalistas são diferentes e múltiplas. De acordo com referido autor:

Esses elementos são típicos da transição de um “velho” para um “novo” processo de crescimento, o qual, apesar de sempre se apresentar, quantitativamente, como um incremento na relação produto-capital — ou por um aumento da acumulação de capital per capita superior ao crescimento populacional, ou, ainda, por crescimento da produtividade do capital em relação ao aumento da população —, se reveste, de país para país e de região para região, de características bastante distintas e, às vezes, sequer comparáveis.

Com a exposição de algumas conceituações acerca do desenvolvimento econômico, o que se percebe é que na maioria das definições, o crescimento econômico é parte imanente do desenvolvimento, entendido, de forma simplificada, como a melhoria das condições socioeconômicas dos indivíduos (sendo esta melhoria um conceito mais subjetivo, o que dificulta sua quantificação).

O mundo com intensas relações econômicas globais tornou mais difícil a concepção de desenvolvimento, principalmente no aspecto regional. É necessário incluir outras variáveis não econômicas para definir e quantificar o desenvolvimento. Isto porque, para a maioria dos teóricos econômicos e sociais, é inadmissível a ideia de que o desenvolvimento de uma região seja direta e linearmente determinado por

¹⁰ CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. *Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2001. – (Teses FEE ; n. 1).

dimensões relativas à economia e a vida material, isto é, há uma rejeição as teorias que se baseiam em modelos econométricos para explicar o desenvolvimento regional.

1.1.2 Desenvolvimento sustentável

A ideia de desenvolvimento sustentável não é fruto de criação isolada, mas resultado de longo processo histórico deflagrado após a Segunda Guerra Mundial, face aos horrores do holocausto, da deflagração de duas bombas atômicas no Japão (Hiroshima e Nagasaki) e da poluição de mares e do ar em razão do rápido crescimento industrial e da expansão acelerada da população mundial.

As experiências dos horrores das duas guerras mundiais (1914-1918 e 1939-1945) trouxeram consequências políticas que se expressaram em três eixos. O primeiro foi no campo da economia, que ensejou o surgimento de Nova Ordem Econômica Internacional, liderada pelos Estados Unidos da América (EUA), ancorada no dólar como meio de pagamento internacional e nas organizações do Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial (BIRD)¹¹ e GATT¹². O segundo eixo foi a montagem de um sistema político internacional de representações dos Estados no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), cuja Assembleia Geral é dominada por apenas cinco Estados nacionais: EUA, França, Inglaterra, China e Rússia, pois cada um tem poder de veto em relação às decisões da Assembleia Geral. E, finalmente, o terceiro eixo consistiu na organização de uma Ordem Internacional de Meio Ambiente, no sentido de que no período, aos poucos, foram sendo construídos os Regimes Internacionais de Mudanças Climáticas, da Diversidade Biológica ou da Biodiversidade e das Florestas Tropicais; além disso, foi também construído o Regime Internacional dos Direitos Humanos, onde os Direitos Humanos dos Indígenas assumem especial importância para os interesses do desenvolvimento regional amazônico.

A construção desses regimes internacionais foi pautada ao longo dos anos através da ocorrência de encontros internacionais para tratar dos efeitos deletérios do desenvolvimento sobre o meio ambiente, tais como a Conferência de Estocolmo

¹¹ O nome oficial da instituição criada em Bretton Woods (1944) era "Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento" (BIRD).

¹² **GATT** é a sigla correspondente a "**General Agreement on Tariffs and Trade**" que significa **Acordo Geral de Tarifas e Comércio**.

(Suécia 1972), a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1987) e, principalmente, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD)¹³. A comunidade política internacional admitiu claramente que era preciso conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a utilização dos recursos da natureza.

Emergiu assim o conceito de desenvolvimento sustentável cuja ideologia central consiste na concepção de buscar o equilíbrio socioambiental, espécie de conciliação entre a preservação ambiental e o crescimento econômico. Com o relatório “*Nosso futuro comum*”¹⁴, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1987), da ONU, o uso da expressão “desenvolvimento sustentável” restou formalizado. Em tal contexto nasce o conceito de desenvolvimento sustentável, definido pela ONU como sendo “o desenvolvimento social, econômico e cultural, que atende às demandas do presente sem comprometer as necessidades do futuro”.

Em essência, trata-se de examinar os processos de transformações sociais da produção, nas quais, “a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas”, resume o Relatório Brundtland.

A ideologia da sustentabilidade ambiental trouxe para o centro das discussões políticas sobre desenvolvimento regional a questão da posse, uso e destinação dos territórios. Por consequência presencia-se a revalorização política do território natural enquanto espaço de interesse estratégico da política internacional, espécie de ecopolítica, ou de geopolítica do verde, em que a Amazônia ocupa lugar central como espaço de interesse ecológico internacional.

Nesse sentido, as políticas de desenvolvimento regional passam a ter que levar na devida consideração o vetor ecológico nas suas agendas de intervenção, seja através das ações estatais, seja pelos mecanismos de mercado.

13 A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em junho de 1992 no Rio de Janeiro, ficou conhecida como Rio-92, Eco-92 ou Cúpula da Terra e foi realizada 20 anos depois da primeira conferência do tipo em Estocolmo, Suécia.

14 A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1987), foi coordenada por Harlen Brundtland, primeira-ministra da Noruega. Por este motivo, o relatório “*Nosso futuro comum*” ficou conhecido também como Relatório Brundtland.

1.1.2 Desenvolvimento Humano

Como foi anteriormente frisado o fenômeno do desenvolvimento tem natureza multidimensional. Assim sendo, enquanto objeto formal de estudo, a realidade se apresenta para além da transformação das bases materiais da existência – isto é, da produção, acumulação, consumo e distribuição da riqueza engendrada pela sociedade. Amartya Sen chama atenção exatamente para a dimensão sociopolítica da questão.

Amartya Sen destaca que, logo após a guerra mundial, os povos e os Estados democráticos mobilizaram-se para fazer dos Direitos Humanos o fundamento do sistema das Nações Unidas, “a quintessência dos valores pelos quais afirmamos, juntos, que somos uma única comunidade humana”, ou seja, “o irredutível humano”¹⁵ (SEN, 1988).¹⁶

Um dos funcionamentos que podem ser pensados para ser particularmente importante na avaliação da natureza do desenvolvimento é a liberdade de escolha. Às vezes, esse conceito é usado de forma bastante estreita e limitada, de modo que a liberdade real de escolher não é avaliada, mas em vez disso o foco é sobre se existem restrições imposta por outros que impedem a liberdade real (SEN, 1988).

Desse ponto de vista, incorpora-se ao conceito de desenvolvimento, além da dimensão econômica, a questão social expressa pelos níveis de saúde e de educação da população, como medidas de bem-estar social da população.

Dessa perspectiva, em 1990, o PNUD (Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas) publicou o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano, no qual usou um novo índice - o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). A criação deste índice tinha por objetivo oferecer contraposição a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento.

O conceito de desenvolvimento humano é, portanto, mais amplo do que o de desenvolvimento econômico, estritamente associado à ideia de crescimento. Isso não significa contrapô-los. Na verdade, a longo prazo, nenhum país pode manter – e muito menos aumentar – o bem-estar de sua população se não experimentar um processo de crescimento que implique

¹⁵ Declaração do Secretário-Geral das Nações Unidas, Sr. Boutros Boutros-Ghali, por ocasião da abertura da Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, Viena, 14 de junho de 1993.

¹⁶ SEN, Amartya. **The concept of development**. Harvard University. Chapter 1. Handbook of Development Economics, Volume L Edited by H. Chenery and T.N. Srinivasan © Elsevier Science Publishers B.V., 1988

aumento da produção e da produtividade do sistema econômico, amplie as opções oferecidas a seus habitantes e lhes assegure a oportunidade de empregos produtivos e adequadamente remunerados. Por muito tempo foi esquecido que as pessoas são tanto os meios quanto o fim do desenvolvimento econômico. Por conseguinte, o crescimento econômico é condição necessária para o desenvolvimento humano [e social] e a produtividade é componente essencial desse processo. Contudo, o crescimento não é, em si, o objetivo último do processo de desenvolvimento; tampouco assegura, por si só, a melhoria do nível de vida da população (PNUD, 1996).

Como bem resume Rodrigues (1993)¹⁷, “o crescimento econômico carece de sentido, se não consegue promover, em última instância, o desenvolvimento humano [e social], entendido como a realização (ou satisfação) pessoal dos indivíduos de um país/região”. Desta forma, a ideia é que haja um foco na dimensão humana do desenvolvimento, isto é, que as questões econômicas sejam debatidas e entendidas em termos de suas consequências para as pessoas.

Muitos estudos referentes ao Desenvolvimento Humano colocam a abordagem das capacidades de Amartya Sen como a base teórica no qual se apoia o paradigma do desenvolvimento humano. Sem a pretensão de aprofundar a visão de Sen em relação às capacidades e sua relação com o desenvolvimento, mas tão somente trazer de forma simplificada o que este economista entende por desenvolvimento.

Ainda que ciente da dificuldade de se definir um conceito consensual para desenvolvimento, em seu livro mais conhecido “Desenvolvimento como Liberdade”, Sen (2000) desenvolve sua abordagem, na qual a expansão das liberdades é considerada o principal meio e o principal fim para alcançar o desenvolvimento.

O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais, argumenta-se aqui, é constitutiva do desenvolvimento (SEN, 2000), “o que inclui boa saúde, educação, meio ambiente e desenvolvimento social, assim como toda atividade que possa contribuir para a melhoria da qualidade de renda e da vida.

Conforme Sen (2000), o fenômeno do desenvolvimento é compreendido como uma ampliação das liberdades que as pessoas desfrutam. Liberdade, nesse caso, significa a condição de se fazer escolhas e de se levar o tipo de vida que se valoriza.

¹⁷ RODRIGUES, Maria Cecília Prates. **O índice do desenvolvimento humano (IDH) da ONU**. Revista Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, julho 1993.

Desse ponto de vista, um maior crescimento e um maior nível de renda implicam menor privação e menor restrição à liberdade de escolha (AGUILAR FILHO, 2009).

Segundo aduz o autor, esse conceito entra em confronto com visões mais restritas do desenvolvimento, que o identificam, por exemplo, com o crescimento do produto interno bruto ou da renda *per capita* apenas. É certo que esses fatores são importantes para o país, mas isolados eles não bastam. Em sua abordagem, conceitua o desenvolvimento como um processo mais amplo, um processo em que todos tenham direito a desfrutar a plenitude de suas capacidades e defende o papel dos indivíduos como agentes no processo de desenvolvimento, e não como seres passivos beneficiários desse processo.

No Brasil, a Constituição de 1988 passou a dar maior significado e a apresentar um rol mais consistente de direitos para o cidadão, que a partir desse momento democrático passou a ser o centro da sociedade, protegido pela Carta Magna.

O Poder Público deve estabelecer políticas públicas que efetivem os direitos fundamentais instituídos, inclusive aqueles que se caracterizam como direitos sociais que são de condição básica para a sobrevivência humana. Dessa forma as políticas públicas devem almejar o desenvolvimento humano, como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para ser aquilo que desejam ser.

O conceito de Desenvolvimento Humano também parte do pressuposto de que para aferir o avanço na qualidade de vida de uma população é preciso ir além do viés puramente econômico e considerar outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana.

Como foi sugerido por Sen (1999)¹⁸ o desenvolvimento pode ser equacionado com a expansão das liberdades positivas e com a apropriação de fato de todos os direitos humanos por todas as pessoas.

1.1.4 Desenvolvimento como evolução das instituições

Historicamente, os estudiosos da Economia Política, perceberam a necessidade da inclusão de novas variáveis na busca qualitativa do desenvolvimento que ultrapassem a barreira econômica. Na investigação dos novos

¹⁸ SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 1999.

fenômenos e modelos de desenvolvimento, bem como dos processos que podem estagnar ou alavancar esse desenvolvimento, surgiram na literatura econômica, autores ligados à Nova Economia Institucional (conhecidos como evolucionistas e institucionalistas), por entenderem que as teorias econômicas existentes não conseguiam responder satisfatoriamente aos novos desafios de analisar as fontes subjacentes do desenvolvimento econômico.

Na abordagem do institucionalismo, o que se entende é que o processo de crescimento econômico e seu desdobramento em diferentes padrões de desenvolvimento resultam do arranjo institucional, que permitiu a realização das mudanças estruturais decisivas para a constituição das novas formas de crescimento.

Como afirma Conceição (2001) “conceber crescimento econômico sem a influência das instituições e do aparato institucional que o circunda é destituir tal conceito de profundidade teórica e analítica”. Ainda segundo este autor “as instituições são como engrenagens do processo de crescimento econômico, que se manifestam em determinado momento e espaço”. Por essa razão, a tradição institucionalista — e seu leque de abordagens — tem uma importante vinculação com o processo de desenvolvimento.

Há, portanto, a necessidade de ser construída uma enorme ponte entre a compreensão das formas de crescimento e a complexa dimensão do processo de desenvolvimento econômico, onde deverão ser incluídas as instituições. Desenvolvimento econômico está relacionado à configuração das instituições que lhe dão sustentabilidade, o que explicita a importância das abordagens institucionalistas na compreensão do referido processo.

Nessa linha de pensamento, entende-se que o desenvolvimento não reside em dons naturais, na acumulação de riquezas, nem mesmo nas capacidades humanas, mas nas instituições, nas formas de coordenar a ação dos indivíduos e dos grupos sociais.

Douglass North¹⁹, importante referência da Nova Economia Institucional (NEI), tem afirmado em seus trabalhos mais recentes que as diferentes performances

19 Segundo Gala (2002), a partir da publicação de “Institutions, Institutional Change and Economic Performance” em 1990 e da obtenção do Prêmio Nobel de 1993, North passou a ser leitura obrigatória para todos que se interessam em estudar o desenvolvimento das economias no longo prazo e, mais especificamente, os determinantes da ‘riqueza e pobreza das nações’.

econômicas dos países (e conseqüentemente das regiões) são resultados das mudanças institucionais ali operadas (NORTH, 1990).

Para North, o desenvolvimento é um processo de transformação da ordem social; e, mais especificamente, de uma transformação tal que enseje a transição de uma ordem social de acesso limitado para uma ordem social de acesso aberto. O crescimento econômico, dirá North, não conduz necessariamente a essa transformação: para que haja desenvolvimento, é preciso que surjam mecanismos institucionais e organizacionais que facilitem a transferência para o campo político dos ganhos da economia.

Independente da concepção de desenvolvimento, seja este entendido como resultado do crescimento econômico, como desenvolvimento humano ou desenvolvimento sustentável, pode-se afirmar que o desenvolvimento regional “é fortemente condicionado pelo ambiente institucional e, simultaneamente, afeta esse mesmo ambiente”. Isto porque as taxas de desenvolvimento são influenciadas também por investimento e progresso técnico, que por sua vez, dependem, em geral, da qualidade das instituições formais (políticas, programas e leis) e informais (práticas sociais ou usos e costumes) que cada sociedade estiver adotando.

1.2 O CONCEITO DE INSTITUIÇÃO NAS PRINCIPAIS ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS: ANTIGO INSTITUCIONALISMO, NEO-INSTITUCIONALISMO E NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL.

Dentro da linha de raciocínio institucionalista, o desenvolvimento econômico está relacionado à configuração das instituições que lhe dão sustentabilidade. Por isso, instituição e crescimento econômico estão necessariamente vinculados. Nesse sentido, “pensar em crescimento envolve, necessariamente, pensar em instituições, pois ambos permanecem ontologicamente interligados” (CONCEIÇÃO, 2001).

Se as instituições são tão importantes e decisivas para o crescimento, então em que consistem? Como as escolas institucionalistas a definem?

Não se pretende detalhar teoricamente a Economia Institucional²⁰, tão somente trazer para esta reflexão o conceito de instituição adotado nas principais abordagens institucionalistas. De forma sintética, as correntes institucionalistas,

²⁰ A Economia Institucional reivindicava uma perspectiva dinâmica e evolucionista para o estudo do capitalismo, e atribuía às instituições o protagonismo nos processos de conservação e mudança econômicas (GUEDES, 2013).

propriamente ditas, podem ser agrupadas em três grandes grupos: 1) o “antigo” institucionalismo norte-americano²¹ de Veblen, Commons e Mitchel; 2) a nova economia institucional (NEI) de Coase, Williamson e North; e 3) o neo-institucionalismo de Galbraith, Grunchy, Hodgson, Samuels e Rutherford.

Essas abordagens, “pela própria diversidade que as caracterizam, definem instituições de maneira igualmente heterogênea (ora como normas de comportamento, ora como formas institucionais, ora como padrão de organização da firma ou como direito de propriedade” (CONCEIÇÃO, 2000).

1.2.1 Antigo institucionalismo

As instituições somente foram explicitamente consideradas na teoria econômica com o advento da velha economia institucional. Os mais referidos autores são, além de Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchell.

Para resumir essa abordagem da Economia Institucional, destacamos o seguinte trecho do estudo de Cavalcante (2014)²²:

Pode-se dizer que a velha economia institucional tem início com o manifesto de 1898 de Veblen – *Why is Economics not an Evolutionary Science* –, ainda que, segundo Rutherford (2001) somente em 1918 o institucionalismo tenha emergido como um movimento identificável, tendo o termo “economia institucional” sido cunhado em 1919 por Walton Hamilton.

Para Veblen a *instituição* é resultante de uma situação presente, que molda o futuro, através de um processo seletivo e coercitivo, orientado pela forma de como os homens veem as coisas, o que altera ou fortalece seus pontos de vista. Mesmo podendo persistir por longos períodos, as instituições mudam e, através de mudanças graduais, podem pressionar o sistema por meio de explosões, conflitos e crises, levando a mudanças de atitudes e ações.

1.2.2 Neo-institucionalismo

Para os neo-institucionalistas, a real determinação de toda alocação em qualquer sociedade se dá por sua estrutura organizacional: em resumo, por suas

²¹ Alguns autores preferem denominar esta escola como Economia Institucional Original (OIE, sigla em inglês) caracterizando assim a originalidade do pensamento de tais autores, como crítica à teoria econômica dominante na época, a economia neoclássica.

²² CAVALCANTE, Carolina M. . A pergunta de Coase revisitada e a analogia com os grupos empresariais de Mark Granovetter. *Ciências Sociais em Perspectiva*, v. 13, 2014.

instituições, em que o mercado apenas dá cumprimento às instituições predominantes. Na abordagem neo-institucionalista importa à economia o processo histórico na formulação das ideias e das políticas econômicas.

Como bem preceitua Moraes²³ (2006) “o núcleo do pensamento institucionalista está relacionado aos conceitos de instituições, hábitos, regras e sua evolução, tornando explícito um forte vínculo com as especificidades históricas e com a ‘abordagem evolucionária’, em oposição ao pensamento neoclássico”.

Alguns dos pressupostos que definem o conteúdo da abordagem Neoinstitucionalista são: 1) a economia é vista como um “processo contínuo”; 2) as interações entre instituições, tecnologia e valores são de fundamental importância; 3) a análise econômica ortodoxa é rejeitada por ser demasiadamente dedutiva, estática e abstrata, constituindo-se mais em celebração das instituições econômicas dominantes do que em uma procura pela verdade e pela justiça social; e 4) enfatiza trabalhos empíricos e teóricos de outras disciplinas, o que lhe confere um caráter multidisciplinar, ou seja, reconhece a importância de interesses e conflitos, a mudança tecnológica e a inexistência de uma constante aplicável à “vontade humana”.

1.2.3 Nova Economia Institucional

A Nova Economia Institucional (NEI)²⁴, não intencionou, como os velhos institucionalistas, substituir a teoria neoclássica, mas contribuir com o seu desenvolvimento através da inserção das instituições na análise econômica (RUTHERFORD, 2001)²⁵.

Os primeiros desenvolvimentos no âmbito do novo institucionalismo podem ser creditados a Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North²⁶.

²³ MORAIS, José Micaelson Lacerda. **Mudança Institucional e Desenvolvimento**: uma Abordagem Institucional-Evolucionária da Política Industrial eo Estado do Ceará. 2006. 217 p. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

²⁴ Williamson foi o responsável pela denominação desse programa de pesquisa como nova economia institucional, o diferenciando da velha economia institucional.

²⁵ RUTHERFORD, M. Institutional economics: then and now. **Journal of Economic Perspectives**, v. 15, n. 3, p.173-194, 2001.

²⁶ Dos novos institucionalistas foram contemplados com o Prêmio Nobel de Economia Coase, em 1991, e North, em 1993, e Williamson, em 2009. Williamson dividiu o prêmio com Elinor Ostrom, primeira mulher a ganhar o Nobel de Economia desde sua criação, em 1968. Elinor Ostrom também produz trabalhos no campo da economia institucional.

A obra considerada inaugural da nova economia institucional é o artigo de 1937 de Coase, *The Nature of the Firm*, em que o autor se propõe a investigar os fatores que explicam a existência das firmas, bem como aponta a existência dos custos de transação (CAVALCANTE, 2014).

Ainda que haja diversas linhas independentes de pesquisa, os trabalhos da NEI são mais complementares do que divergentes. Para Farina, Azevedo e Saes (1997, citado por AGUILAR FILHO, 2009) “os autores envolvidos nessas pesquisas tratam em um nível analítico distinto de um mesmo objeto: a *economia com custos de transação, na qual o quadro institucional ocupa lugar de destaque no resultado econômico*”.

Pode-se se dizer que o que caracteriza o projeto novo-institucionalista é a tentativa de explicar a emergência de instituições, tais como a firma ou o Estado, e seus impactos sobre os resultados econômicos, políticos e sociais, tendo como referência um modelo de comportamento racional dos indivíduos, em que se delineiam as consequências não intencionais [de comportamentos intencionais] da interação humana. (HODGSON, 1998)²⁷.

Para Begnis & Zerbielli (2010) “o pensamento econômico brasileiro reconhece que Douglass C. North e Oliver E. Williamson são os que têm dado maior destaque à análise das instituições frente a sua importância para a evolução dos sistemas econômicos”.

Em grande parte dos trabalhos da Nova Economia Institucional (NEI) ressalta-se, sobretudo, o papel das instituições garantidoras de direitos de propriedade ou mais precisamente dos direitos contratuais, em face da existência de custos de transação. Tais instituições minimizam a incerteza existente nas relações de troca entre os agentes. Essa é a abordagem do ambiente institucional proposto por Douglass North.

É importante notar que as instituições podem ser tanto formais quanto informais, assim como compreendem os seus respectivos mecanismos de “*enforcement*” (NORTH, 1990).

É neste sentido, por exemplo, que a definição de North alcança pleno sentido, ao afirmar que:

²⁷ HODGSON, Geoffrey M. The Approach of Institutional Economics. *Journal of Economic Literature*. v.36, p.166-192, mar.,1998.

As instituições são os constrangimentos humanamente inventados que estruturam a interação humana. Eles são feitos de restrições formais (por exemplo, regras, leis, constituições), restrições informais (por exemplo, normas de comportamento, convenções, códigos de conduta auto-imposta), e as suas características de *enforcement*. Juntos, eles definem a estrutura de incentivos das sociedades e das economias em especial. (...) As instituições formam a estrutura de incentivos da sociedade e as instituições políticas e econômicas, em consequência, são os ativos subjacentes, determinantes do desempenho econômico (NORTH, 1998).

A Nova Econômica Institucional (NEI) tem ressaltado a importância de uma *maior integração social e cooperação* como um dos agentes importantes para promover o desenvolvimento socioeconômico de uma sociedade. Para que ocorra desenvolvimento é necessária uma ação coletiva capaz de gerar novas possibilidades de integração e transformação econômica e social.

1.3 TEORIA INSTITUCIONAL DE DOUGLASS NORTH

Dentre os teóricos citados, a pesquisa se deteve mais na teoria de Douglas C. North, não com o intuito de aqui desenvolver todas as ideias relacionadas à teoria econômica institucional formulada por North. Somente reter seu ponto principal, que está na análise da interação entre a política e a economia, na importância das instituições no desempenho econômico de uma sociedade e na influência dos direitos de propriedade no desenvolvimento regional.

Toyoshima (1999) salienta que North, para explicar o desempenho das economias e do funcionamento das sociedades como um todo, constrói uma teoria das instituições partindo da combinação de uma teoria do comportamento humano e da teoria dos custos de transação.

Para North, o desempenho econômico é função das instituições e de sua evolução. Dessa forma, não é possível entender a evolução e o progresso das sociedades sem uma teoria das instituições. Assim, para que haja desenvolvimento, é preciso que surjam mecanismos institucionais e organizacionais que facilitem a transferência para o campo político dos ganhos da economia, ou seja, o segredo do desenvolvimento reside nas instituições, nas formas de coordenar a ação dos indivíduos e dos grupos sociais.

Na abordagem institucionalista, a chave do problema econômico não está no avanço tecnológico ou na acumulação de capital. Está nas regras ou arranjos institucionais que estimulam ou inibem atividades nesse sentido. Segundo o autor,

uma evolução institucional pode ser mais importante do que avanços tecnológicos para o desenvolvimento econômico de uma sociedade, que resultará sempre, em última análise, de suas dinâmicas institucionais (NORTH; THOMAS, 1973 citado por FIANI, 2003).

É preciso entender o conceito de instituição aplicado à economia. Para North (1994 citado por FIANI, 2003):

As instituições compreendem as regras formais, as limitações informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta autoimpostos) e os mecanismos responsáveis pela eficácia desses dois tipos de normas. Em suma, constituem o arcabouço imposto pelo ser humano a seu relacionamento com os outros (NORTH, 1994).

Na esteira do entendimento de North (1990) as instituições podem ser consideradas como as regras formais e informais da sociedade que, através de convenções, códigos de conduta, normas de comportamento, leis e contratos, regulam as interações humanas e limitam o conjunto de escolhas dos indivíduos. As instituições, neste sentido, representam arranjos e estratégias socialmente construídos com o intuito de favorecer a obtenção de conquistas coletivas, reprimindo as racionalidades individuais que estejam baseadas em opções oportunistas egoístas.

Para North, o termo instituições tem um significado específico. Ele é capturado pela metáfora de que as instituições são as “regras do jogo”. De forma mais técnica, as instituições são as restrições estabelecidas pelo homem que limitam suas interações no campo político, econômico e social. Há dois tipos de instituições, as formais e as informais. Exemplos de instituições formais são as constituições, leis ordinárias, regulamentos, direitos de propriedade e assim por diante; exemplos de instituições informais incluem normas de comportamento, códigos de conduta, convenções, tabus, valores, crenças, costumes, religiões e assim por diante. Em conjunto, instituições formais e informais limitam a atuação dos diversos indivíduos e entes sociais (SALAMA, 2011).

As instituições são restrições humanamente inventadas, que estruturam as interações humanas. Constituem-se de restrições formais (regras, leis, constituições), restrições informais (normas de comportamento, convenções, códigos de conduta autoimpostos) e suas características em fazê-las cumprir. Em conjunto, elas definem a estrutura de incentivo das sociedades e, especialmente, das economias; em consequência, são as determinantes da performance econômica.

Assim as instituições são consideradas regras do jogo e as organizações e indivíduos, os jogadores. Caracterizado dessa forma o sistema econômico, a questão que emerge imediatamente remete a problemas de coordenação e cooperação entre os jogadores.

Para North (1990), as **instituições** podem ser consideradas como as regras formais e informais da sociedade que, através de convenções, códigos de conduta, normas de comportamento, leis e contratos, regulam as interações humanas e limitam o conjunto de escolhas dos indivíduos. As instituições, neste sentido, representam arranjos e estratégias socialmente construídos com o intuito de favorecer a obtenção de conquistas coletivas, reprimindo as racionalidades individuais que estejam baseadas em opções oportunistas egoístas.

Para o autor em questão, como as instituições são as regras do jogo em uma sociedade, em consequência, elas estruturaram incentivos em troca, sejam eles políticos, sociais ou econômicos. Se estas regras forem claras e bem definidas, diminuem-se os custos de transação e as externalidades. Segundo o autor, instituições eficientes²⁸, ao reduzirem os custos de transação, atenuando o problema da incerteza, facilitarão a coordenação econômica e social (NORTH, 1990).

Em resumo, segundo essa linha de pensamento as instituições:

(...) são definidas como sendo regras, formais ou informais, criadas pelos indivíduos para regular a interação entre eles numa sociedade. Tais instituições estruturam os incentivos de troca entre as pessoas, seja essa econômica, política ou social. O papel principal das instituições é o de reduzir as incertezas existentes no ambiente, criando estruturas estáveis que regulem a interação entre os indivíduos. (TOYOSHIMA, 1999).

1.4 PRINCIPAIS CONCEITOS ABORDADOS: CUSTOS DE TRANSAÇÃO; DIREITOS DE PROPRIEDADE; RACIONALIDADE LIMITADA; FEDERALISMO; PATRIMONIALISMO; MUDANÇA INSTITUCIONAL.

Para ampliar as ferramentas de análise desta pesquisa, bem como facilitar o entendimento da teoria institucionalista e sua aplicabilidade na questão da transferência de terras ao domínio estadual, será útil trazer à discussão as noções

²⁸ North trabalha com dois conceitos de eficiência. *Eficiência produtiva*, “como a capacidade de se gerar um certo arranjo institucional que maximize a produção, dado um certo estoque de recursos e tecnologia” e *Eficiência adaptativa* - uma sociedade será mais eficiente quanto maior for sua capacidade de se adaptar a adversidades ao longo do tempo (Moraes Junior, 2000: 10)

de alguns conceitos e sua inter-relação com o desenvolvimento regional baseado na economia dos direitos de propriedade.

As formulações da Nova Economia Institucional (NEI) e dos seus principais teóricos, como North, não negligencia a magnitude dos problemas informacionais, reconhece a existência de custos de transação e a hipótese de racionalidade limitada que, em conjunto, traz possibilidade de se compreender a interação social e o papel central das instituições na atribuição dos direitos de propriedade e na determinação dos resultados econômicos.

Como bem afirma Amitrano (2010) em grande parte dos trabalhos da NEI “ressalta-se, sobretudo, o papel as instituições garantidoras de direitos de propriedade em face da existência de custos de transação. Tais instituições minimizam a incerteza existente nas relações de troca entre os agentes”.

Segundo Williamson (1995 citado por AMITRANO, 2010), é a interação entre o *ambiente institucional* (instituições políticas e legais, leis, costumes e normas, etc.), a existência de *informação imperfeita* e a presença de certos *atributos comportamentais* dos indivíduos (racionalidade limitada e oportunismo) que define o modo de governança (mercado, híbrido, organização privada e organização pública).

As instituições consistem de restrições informais, regras formais e suas características de *enforcement*. Esta definição de instituições em North seria, segundo Aguilar Filho (2004):

As restrições informais incluem as convenções, as normas de comportamento, e os códigos de condutas reconhecidos. As regras formais, a princípio, diferem apenas em grau das regras informais; entretanto, são criadas por decisões de corpos políticos, jurídicos e econômicos, baseadas nos modelos subjetivos dos governantes e atores principais, e daqueles que têm o poder de colocar em pauta, através do Estado, as regras de seus interesses. O *enforcement* aponta para as garantias de cumprimento obrigatório dos contratos.

1.4.1 Custos de transação

Ronald H. Coase, Premio Nobel de Economia em 1991, no seu clássico artigo “*The Nature of the Firm*”, publicado em 1937, introduz na teoria econômica o conceito de custo de transação, “revolucionando a forma como até então a ciência econômica tratava as unidades econômicas produtoras de bens e serviços: as *firmas*”. (BEGNIS; ZERBIELLI, 2010).

Ronald Coase (1991)²⁹ estabeleceu a crucial conexão entre instituições, custos de transação e teoria neoclássica. Aliás, sua maior contribuição à Economia foi a introdução dos custos de transação na análise econômica. Em outras palavras, existem custos de transação envolvidos nas trocas econômicas.

Existem negociações a serem empreendidas, contratos devem ser redigidos, inspeções devem ser realizadas, acordos devem ser feitos para dirimir disputas, e assim por diante. Esses custos devem ser entendidos como custos de transação (COASE, 1991).

Para ele, o resultado neoclássico de eficiência dos mercados só se obtém quando não custa nada transacionar. Somente sob as condições de ausência de custo de barganha os atores alcançarão a solução que maximiza renda agregada indiferente aos arranjos institucionais. Quando é custoso transacionar, então as instituições importam.

A proposta de Coase pode ser desdobrada da seguinte forma: o mundo real apresenta fricções que denominamos "custos de transação". Fricções estas causadas por assimetrias de informação que dificultam ou impedem que os direitos de propriedade sejam negociados a custo zero. É aqui que o ambiente institucional ganha importância, quando os custos de transação não podem ser negligenciados. Se não existir nenhum sistema com este custo nulo, as instituições devem ser analisadas e consideradas (NORTH, 1998).

Amitrano (2010) na sua obra "Instituições e desenvolvimento: críticas e alternativas à abordagem de Variedades de Capitalismo", afirma que:

A ocorrência de custos na definição dos atributos dos bens, serviços e ativos transacionados, no seu monitoramento, assim como no empenho ao cumprimento dos contratos implica a existência de distintas formas de governança (Williamson, 1995) ou distintos modos institucionais de organização que não apenas o mercado.

As instituições criam e delimitam o ambiente onde ocorrerá a transação e onde as organizações irão atuar. Desta forma, é a magnitude dos custos de transação que define em que medida as transações devem ser realizadas no interior ou fora das fronteiras das organizações.

²⁹ COASE, Ronald. *The institutional structure of production*. Nobel Lecture, 1991. Disponível em: <http://nobelprize.org/economics/laureates/1991/coase-lecture.html>. Acesso em: 02/08/2015.

Williamson (1985)³⁰ sustenta que qualquer tema que pode ser formulado como problema contratual pode ser investigado em relação às vantagens em termos de economias dos custos de transação. Estes custos estão definidos como os custos de funcionamento do sistema econômico. Os custos econômicos de transação mostram o problema de organização econômica como um problema contratual. Assim o autor argumenta que as instituições são criadas para que os direitos de propriedade sejam respeitados.

Os custos de transação podem ser definidos em quatro níveis: o primeiro relaciona-se com os custos de construção e negociação dos contratos; o segundo envolve os custos para medir e monitorar os direitos de propriedade existentes no contrato. Esse nível incorpora os custos de observação dos contratos ao longo do tempo para seu desempenho e atende às expectativas das partes que fizeram a transação. O terceiro nível engloba os custos de manter e fazer executar os contratos internos e externos da firma. O quarto e o último nível relaciona-se com os custos de adaptação que os agentes sofrem com as mudanças ambientais (Farina, 1999)³¹. Quanto mais rápida for a adaptação, menos custos de transação existirão, resultando em lucros maiores.

Com efeito, à medida que o arranjo institucional dá margem ao desenvolvimento de comportamentos oportunistas, os custos de transação tornam-se elevados do ponto de vista coletivo.

João Mellão Neto³² define custos de transação como “todos os dispêndios – de dinheiro, de tempo, de trabalho e de risco – em que uma empresa ou um indivíduo incorrem ao se relacionarem com o mercado”.

Três elementos adicionais complementam a análise das instituições baseada na economia dos custos de transação: i) a existência de racionalidade limitada; ii) o oportunismo, entendido como a busca do auto-interesse; e iii) a existência de incerteza procedimental (DEQUECH, 2006)³³.

³⁰ WILLIAMSON, O. E. The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting. New York: The New York Free Press, 1985.

³¹ FARINA, M.; REARDON, T. “Agrifood Grades and Standards in the Extended Mercosur: their Role in the Changing Agrifood System”. *American Journal of Agricultural Economics*, 1999.

³² MELLÃO NETO, João. O que realmente importa. **O Estado de São Paulo**, 6 de janeiro de 2006, p. A 2.

³³ DEQUECH, D. Towards an alternative to the game-theoretic concept of Conventions In: XXXIV Encontro Nacional de Economia, 2006, Anais eletrônicos...Salvador, 2006b.

Assim, as instituições atuam como práticas sociais, formais ou informais, que conduzem a uma maior estabilidade da realidade econômica e que, portanto, precisam ser definidas em função de sua relação com um conceito adequado de incerteza, bem como a partir da noção de racionalidade limitada (AMITRANO, 2010).

Estes direitos de propriedade são aqueles que os indivíduos se apropriam em função dos frutos decorrentes de seu próprio trabalho e do uso dos bens e direitos que possuem. A apropriação é uma função das normas legais, das formas organizacionais e do cumprimento obrigatório de normas de conduta, enfim do marco institucional (AGUILAR FILHO, 2004). E, “as imperfeições nas especificações destes direitos de propriedade aumentam os custos de transação” (NORTH, 1998).

1.4.2 Direitos de propriedade

Os teóricos da NEI perceberam a necessidade de se incorporar questões relacionadas aos direitos de propriedade à análise econômica. De acordo com Aguilar Filho (2004) “essa missão foi assumida por Harold Demsetz, para quem a precisão ou imprecisão na definição destes direitos afetavam o funcionamento do sistema econômico”.

Por sua vez, a perspectiva institucional dos direitos de propriedade é tratada, principalmente, com base nos trabalhos de Douglass North. O conceito-chave para o entendimento da prosperidade proposta por North é o de instituições eficientes. Um conjunto particular de instituições - aquele que define, limita e garante os direitos de propriedade - possui papel fundamental no estudo da história econômica.

Segundo Fiani (2003), North cita vários exemplos históricos de direitos de propriedade mal definidos, ou ainda definidos de forma ineficiente, por longos períodos de tempo, e suas consequências político, econômicas e *ambientais* (grifo nosso).

Para um arranjo econômico de sucesso, é preciso estabelecer um sistema de propriedade bem definido e acompanhado de um aparato de garantia (*enforcement*) eficaz (NORTH; THOMAS, 1973, citado por FIANI, 2003).

No que diz respeito aos direitos de propriedade que envolvem a terra e seus usos, por ser este um dos ativos necessários ao desenvolvimento dos demais, a ausência de direitos de propriedade bem definidos e garantidos socialmente, torna-se um problema colossal para a economia de uma determinada região.

Alston, Libecap & Muller (1997)³⁴ explicam a violência decorrente de conflitos fundiários como uma resposta a problemas de definição ou garantia de direitos de propriedade, ressaltando que essa violência constitui uma forma de dissipação da renda potencial da terra.

A definição imprecisa dos direitos de propriedade apresenta dois efeitos perversos seja ao sistema social, ambiental ou econômico: a redução do nível de investimentos e o uso inadequado da terra, com implicações à exaustão acelerada dos recursos naturais.

A importância da definição e atribuição de *direitos de propriedade* para a alocação de recursos na economia é apontada por vários autores. Há consenso de que a existência de segurança dos direitos de propriedade é crucial para assegurar maior eficiência econômica no uso da terra, além de garantir estabilidade política e social, reduzindo os conflitos em torno da terra (GUEDES, 2006).

Fiani (2003), aponta uma diferença entre direitos de propriedade no plano legal (direitos de propriedade que os agentes possuem de acordo com as normas legais vigentes) e no plano econômico (direitos que eles efetivamente possuem nas atividades econômicas de troca e produção). O autor adota a definição de direitos de propriedade como os direitos dos indivíduos associados ao uso, extração de renda e transferência de recursos.

A definição desses direitos é tida como fundamental para determinar os custos e benefícios associados ao uso dos recursos e a alocação destes entre indivíduos, estruturando os incentivos que determinam o comportamento econômico. As instituições que definem e alocam os direitos de propriedade afetam as decisões e, por decorrência, o comportamento econômico e seus resultados, sendo que essas instituições abrangem tanto as regras formais do ordenamento jurídico estatal – constituição, leis, decisões judiciais – como os arranjos privados, convenções e costumes com vistas à alocação e uso do objeto do direito (LIBECAP, 1989).

³⁴ ALSTON, L.; LIBECAP, G.D.; MULLER, B. **“Violence and the Development of Property Rights to Land in the Brazilian Amazon”**. In: *The Frontiers of New Institutional Economics*, p. 145-16. Academic Press, 1997.

1.4.3 Racionalidade limitada

Coube a Herbert Simon apresentar um outro conceito em substituição à racionalidade substantiva neoclássica³⁵. Este seria a *racionalidade limitada*. Sua principal consequência era a de mostrar que, “dentro de um contexto de incertezas e falhas computacionais dos indivíduos, os contratos seriam inevitavelmente incompletos. Diante deste quadro, as instituições cumpririam seu papel de garantidora das transações” (AGUILAR FILHO, 2004).

Simon (1980)³⁶ afirma que “o ser humano é intencionalmente racional, mas somente de forma limitada”. Assim sendo, uma escolha racional forte³⁷ não pode ser efetuada, pois aos indivíduos faltam as informações completas e habilidades computacionais perfeitas e também porque existe custo na busca de informação. Tal afirmação embasa a definição da racionalidade limitada, em que o gestor apresenta capacidade limitada de processar informação:

Em comportamento administrativo a racionalidade limitada é caracterizada como uma categoria residual - a racionalidade é limitada quando lhe falta onisciência. E a falta de onisciência é fruto, principalmente, de falhas no conhecimento das alternativas, incerteza a respeito de eventos exógenos relevantes e inabilidade no cálculo de suas consequências (SIMON, 1980).

Segundo Dequech (2001)³⁸ “a expressão ‘racionalidade limitada’ é também usada para denotar o tipo de racionalidade a que pessoas ou organizações se referem quando o ambiente na qual elas operam é relativamente complexo às suas capacidades e habilidades mentais”.

De acordo com Douglass North (1992), da interação humana, surgem fricções e a razão destas fricções está na existência de incertezas (próprias do meio) e na capacidade computacional limitada dos seres humanos. Neste caso, as ideias e ideologias conformam as construções subjetivas que os indivíduos empregam para

³⁵ Ao contrário da racionalidade substantiva, em que a ação racional se caracteriza por ser aquela que conduz ao melhor resultado possível, a racionalidade procedimental, no sentido de Simon, se caracteriza por considerar como racional a ação cujo procedimento (não o resultado) é o melhor possível, dadas as restrições informacionais.

³⁶ SIMON, H. Barriers and bounds to Rationality. *Structural Change and Economic Dynamics*, 11, p. 243–253, 2000.

³⁷ Uma escolha racional forte ou total traduz a ideia do comportamento onisciente do gestor em sua tarefa de ordenar e selecionar alternativas para maximizar resultados. Isto só seria possível se todos os custos relevantes nas transações fossem conhecidos.

³⁸ DEQUECH, D. Bounded rationality, institutions, and uncertainty. *Journal of Economic Issues*, v. 35, n. 4, p. 911-929, dez. 2001.

compreender o mundo, o que, para a NEI, implica na existência dos chamados custos de transação.

Segundo Rao (2003)³⁹:

[...] entre as razões para a racionalidade limitada, estão a incerteza da informação e a complexidade informacional [...]. Incertezas e contingências não previstas podem não permitir a utilidade operacional de um ordenamento completo das alternativas para a tomada de decisão.

Assim, a racionalidade limitada influencia positivamente o comportamento oportunista, uma vez que, diante dos limites cognitivos impostos pela racionalidade limitada dos gestores, a elaboração dos contratos se torna incompleta e, por consequência, fonte para o comportamento oportunista na tentativa de defender seus próprios interesses em detrimento dos parceiros (RAO, 2003).

Para Matthew Allen (2004, citado por AMITRANO, 2010) a racionalidade limitada pode ser classificada em três grupos: “Racionalidade limitada por uma incapacidade de acessar a informação existente; pela falta de informação completa; e pela incapacidade cognitiva de atores para fazer a correta decisão com base em informações completas que está prontamente disponível” (tradução nossa).

1.4.4 Federalismo

De acordo com o constitucionalista Paulo Bonavides “o despertar da consciência federalista pertence à idade moderna”. O federalismo é tomado como traço de identificação do moderno pensamento político⁴⁰.

Etimologicamente, a palavra federalismo vem do latim *faedus*, com o sentido de aliança, pacto, união. É exatamente o pacto entre as unidades federadas, no sentido de compor um único Estado, que marca o regime federativo. Em sua dimensão histórica, o termo diz respeito a contratos estabelecidos por unidades políticas para diversos fins.

De acordo com Rocha (2011)⁴¹ “esses contratos procuram viabilizar a convivência de unidades políticas constituídas por uma diversidade de motivos,

³⁹ RAO, P. K. The economics of transaction costs: theory, methods, and applications. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, 2003.

⁴⁰ BONAVIDES, Paulo. Do velho ao novo federalismo. **Revista de Direito Administrativo**. v. 70, 1962.

⁴¹ ROCHA, CARLOS Vasconcelos. Federalismo: dilemas de uma definição conceitual. Civitas, Porto Alegre. V. 11, n.2 p.323-338, maio-ago, 2011.

como identidades cultural, linguística, étnica e regional”, estabelecendo obrigações mútuas entre os seus componentes.

Inexiste, portanto, um único e universal modelo de Federação, de modo que cada Estado que opte pela forma federativa deverá elaborar um sistema de descentralização política que melhor se amolde às necessidades e às aspirações que figuram como essenciais para a vitalidade da organização estatal criada (OLIVEIRA, 2012).

Montesquieu, em seu clássico "O Espírito das Leis", referindo-se às “repúblicas federativas” de seu tempo, afirma que o federalismo é uma “sociedade de sociedades”; e a república federativa como “forma de governo é uma convenção segundo a qual vários corpos políticos consentem em se tomar cidadãos de um Estado maior que pretendem formar.”.

Como bem observa Acioli (1984, citado por CARVALHO FILHO, 2001):

O Estado federal é um Estado que se compõe de um certo número de Estados, um Estado de Estados, culminando por asseverar que “as manifestações políticas que ocorrem num Estado federal são de duas ordens: as manifestações do próprio Estado federal e a dos Estados integrantes, denominados Estados federados ou Estados-membros⁴².

O conceito de federalismo não é unívoco, mostrando-se por vezes, contraditório. Isto se explica devido ao surgimento de novos arranjos, novas arquiteturas de experiência federativa, que demonstram que o federalismo é senão um instrumento flexível de acomodação de necessidades. Embora as contradições e conflitos persistam, de forma simplificada, Federalismo é o sistema político que consiste na união de Estados numa Federação, mediante agregação ou desagregação, ou ainda, organização política em que há associação de vários Estados, que abandonam certos atributos da soberania em prol do Estado Federal.

Sérgio Ferrari (2003), ao citar Luiz Roberto Barroso, destaca a seguinte definição para Estado Federal:

Uma modalidade de Estado composto, onde se verifica a superposição de duas ordens jurídicas – federal, representada pela União, e federada, representada pelos Estados-membros -, coordenadas por um processo de repartição de competências determinado pela Constituição Federal, em que a União titulariza a soberania e os Estados-membros detêm autonomia, participando, por um critério de representação, na formação da vontade federal.⁴³

⁴² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Pacto Federativo: Aspectos Atuais. Revista da EMERJ, v.4, n.15, 2001.

⁴³ FERRARI, Sérgio. Constituição Estadual e Federação. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003. 283p

Sempre que duas ordens governativas coexistem em planos distintos, animadas e vitalizadas por princípios de estreita coordenação, com independência na promoção de fins específicos, aí temos o princípio federal em toda sua latitude e veracidade (Bonavides, 1962).

Assim para este constitucionalista, “a dualidade vertical de ordenamentos e sua coordenação sob a égide da Constituição - preservando cada esfera a natureza própria que lhe pertence - assinala a essência das entidades federativas”.

Como assinala o constitucionalista João Mangabeira citado por Bonavides (1962), existe a Federação onde a tutela constitucional garante a autonomia dos Estados, onde estes participam de competência constitucional própria, onde a Constituição não se reforma sem a audiência e o consentimento dos Estados-membros, e onde, por último, acima da vontade dos componentes da organização política, paira uma instância judiciária superior, tribunal supremo, com poderes para dirimir conflitos porventura suscitados entre a União e os referidos.

Quanto ao modo de separação de competências entre os entes que compõe a federação, temos duas espécies de federalismo: o federalismo cooperativo e o federalismo dual⁴⁴.

De acordo com Paulo e Alexandrino (2010) “o federalismo cooperativo é caracterizado por uma divisão não rígida de competências entre a entidade central e os demais entes federados. É o caso, por exemplo, da Federação brasileira.

Embora o federalismo não surgiu com os EUA, o impacto e a influência do modelo americano sobre outros modelos de Estado, dão-lhe a condição de paradigma federativo (QUINTILIANO, 2012), de tal forma que grande parte dos teóricos da Ciência Política considera os Estados Unidos da América como a primeira soberania a adotar o referido regime.

Sobre a emergência do federalismo nos Estados Unidos, Bonavides (1962) afirma que:

O espírito da Constituição americana e seu federalismo não pode ser outro, àquela altura, senão o de adesão fervorosa aos postulados da sociedade livre, que a ideologia do século entende como sendo a sociedade composta de homens livres, que enfeixam individualmente, qual manifestação de direito natural, certos direitos subjetivos; homens que se constituem num

⁴⁴ Segundo PAULO e ALEXANDRINO (2010) o federalismo dual é identificado por uma rígida separação de competências entre a entidade central (União) e os demais entes federados, como é o caso dos Estados Unidos.

centro autônomo de faculdades; que participam na formação da vontade política graças ao exercício do sufrágio; que legitimam o poder dos governantes pelo consentimento dos governados e que se consideram valores morais, espirituais e políticos, prioritários e invulneráveis a todo ordenamento estatal.

As origens federativas se acham, pois nesse sistema de ideias, na moldura do Estado liberal-burguês, no espírito de suas instituições, no combate indefeso ao intervencionismo do Estado.

Instituído no Brasil em 1889, o modelo republicano presidencialista e federativo teve a experiência norte-americana como principal inspiração do que veio a ser chamado de “Estados Unidos do Brazil”. Segundo Bonavides:

A história do constitucionalismo pátrio aponta-nos a primeira fase republicana assinalada por amplas esperanças depositadas na experiência federativa americana. Rui Barbosa, que ardentemente favoreceu a causa dessa reforma nas instituições do País, frequentara a escola do constitucionalismo ianque. O País agrário recebia instituições no espírito e na letra das ideias que haviam medrado cem anos antes, entre os constituintes de Filadélfia.

Historicamente, o Estado federal brasileiro foi marcado por predominância da centralização ou da descentralização de poder, conforme o regime em vigor fosse autoritário ou democrático. Na pesquisa “Federalismo à brasileira: questões para discussão”⁴⁵, consta que:

A trajetória do federalismo republicano brasileiro é pautada por tensões e conflitos, avanços e retrocessos, entre um modelo de Estado centralizado, da unidade e da integração nacional e, por seu turno, um modelo descentralizado, da autonomia e da diversificação regional. Diversos ciclos ou etapas históricas podem ser caracterizados desde a Proclamação da República Federativa, em 1889, tendendo mais ou menos para um dos dois polos (IPEA, 2012).

De acordo com essa pesquisa, associado à desigualdade entre as regiões brasileiras, o federalismo no Brasil tem tido que se adequar a uma continuada diversificação das preferências de uma sociedade crescentemente mais complexa e que demanda, por meio dos instrumentos criados após 1988, uma atuação da administração pública simultaneamente universal e atenta às peculiaridades locais, produzindo novas pressões sobre o Estado brasileiro.

⁴⁵ IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Federalismo à brasileira: questões para discussão. Organizadores: Paulo de Tarso Frazão Linhares, Constantino Cronemberger Mendes, Antonio Lassance. Disponível em < <http://repositorio.ipea.gov.br> >. Brasília: Ipea, 2012.

A persistência das desigualdades regionais no Brasil pode estar associada com um modelo federativo que não favorece a cooperação e a sua incompatibilidade com a estrutura heterogênea da demanda social, considerada do ponto de vista territorial ou regional.

O Federalismo no Brasil é “responsável por um significativo conjunto de regras formais e informais, cujas múltiplas combinações marcaram a construção e a transformação do Estado brasileiro ao longo de sua República” (LASSANCE, 2012)⁴⁶. A histórica relação entre União, estados e municípios sofreu transformações importantes. O formato tradicional, estabelecido pela Primeira República (1889), associava União e estados, submetendo os municípios às diretrizes e ao domínio político estadual.

A Constituição de 1988 representou não apenas um novo momento do federalismo, mas sua radical transformação enquanto instituição política. Segundo Lassance (2012):

Em 1988, a promulgação da Constituição Federal, que redefiniu todo o quadro institucional brasileiro e introduziu o ingrediente de maior radicalidade do novo modelo federativo: a elevação dos municípios e do Distrito Federal à condição de entes federados, com um rol significativo de competências.

O entendimento do autor citado, é que embora os estados continuem sendo atores cruciais no arranjo federativo, houve declínio do poder dos governadores de estado, a partir da ascensão de um velho personagem, o prefeito, agora renovado e reforçado política e institucionalmente.

A questão que se ergue é que os municípios assumiram tarefas e poderes atribuídos pela Constituição Federal, mas não foram dotados de retaguarda administrativa e técnica necessária ao desempenho de suas novas funções. Conforme Lassance (2012) estados e municípios têm competências exclusivas em determinadas áreas, mas a União ainda é responsável pela maior parte do financiamento das políticas públicas. Isso significou a dominância clara da União, por meio dos instrumentos da política de ajuste e estabilização macroeconômica.

Essa nova vertente do desenho federalista brasileiro expõe a necessidade de implementação de políticas públicas de cooperação entre os entes federativos. O ideal do federalismo deve ser alcançar o desenvolvimento integral da nação. E

⁴⁶ LASSANCE, Antonio. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In: Federalismo à brasileira: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012. p. 23-35.

nessa busca, há necessidade de atuação conjunta, harmônica e bem delineada das competências e responsabilidades socioeconômicas dos entes que compõem a federação.

Em sua pesquisa “A configuração assimétrica do federalismo brasileiro” Oliveira (2012) citando Paupério (1973) afirma que:

O desafio maior que se coloca a qualquer Federação é o de, não obstante a força desagregadora de inúmeros elementos desafiadores da sedimentação de um pacto duradouro, fazer com que o arcabouço jurídico desenhado no texto constitucional consiga integrar as diversas ordens governamentais na execução de um único projeto nacional de desenvolvimento.

O que se pode concluir é que para conseguir estabilidade na forma federativa de Estado, há necessidade da presença de eficientes instituições políticas e econômicas. Conforme esclarece Tavares (2009):

É fundamental que estas instituições garantam a estabilidade, impedindo, por um lado, a interferência da União nos membros federativos e, por outro, que o governo central fique enfraquecido e não consiga manter a unidade da nação. (...) Portanto, o possível déficit proveniente da forma federativa de organização parece ser inevitável, mas pode ser reduzido se a federação promover a descentralização, ampliando as competências e a autonomia dos governos locais, e propiciando as condições necessárias para que os entes federados sejam capazes de realizar suas atribuições⁴⁷.

Nas palavras de Motta Filho (1951) a federação não pode ser apenas formal e política; não pode se configurar como uma organização imponente dada à União para presidir as atividades constitucionais dos estados-membros. A federação deve ser:

(...) um equilíbrio entre a união e a descentralização, entre o político e o social. E, nesse papel, a Federação se organiza, ao mesmo tempo em nome do reconhecimento das diferenças específicas das comunidades locais, através da descentralização, e pela consagração de uma união específica, decorrente de uma mesma visão dos problemas de base, da mesma compreensão da sociedade e do homem, da solidariedade e da justiça (MOTTA FILHO, 1951)⁴⁸.

Como bem afirma Lassance (2012) entre os diversos problemas do Brasil, a despeito dos avanços inegáveis, destaca-se a incapacidade de incorporar, em bases sociais amplas, os valores ou princípios intrínsecos ao modelo federativo-

⁴⁷ TAVARES, Alessandra Schettino. O federalismo cooperativo no Brasil: o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988. 2009. 55f. Monografia apresentada como pré-requisito para conclusão do Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, CEFOR da Câmara dos Deputados. Brasília, 2009.

⁴⁸ MOTTA FILHO, Candido. As Transformações do Federalismo. Aula de encerramento do curso jurídico de 1951. Disponível em < <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/66145/68755>>.

republicano: democracia, liberdade, justiça, igualdade, progresso, desenvolvimento, entre outros.

1.4.5 Patrimonialismo

Na teoria política de Max Weber o patrimonialismo é uma forma de exercício da dominação por uma autoridade, a qual está legitimada pela roupagem da tradição, cujas características principais repousam no poder individual do governante que, amparado pelo aparato administrativo recrutado com base em critérios unicamente pessoais, exerce o poder político sob um determinado território.

O termo patrimonialismo, constante em Sandroni (1994)⁴⁹, é designado como sendo:

Um sistema de dominação política ou de autoridade tradicional em que a riqueza, os bens sociais, cargos e direitos são distribuídos como patrimônios pessoais de um chefe ou de um governante (SANDRONI, 1994).

Dessa forma, um Estado caracterizado como patrimonialista “não diferencia (...) a esfera pública da privada”. Para o autor essa é a característica principal do patrimonialismo - a não distinção entre a esfera pública e a privada.

Importantes pesquisas que procuram entender os motivos do “atraso brasileiro” analisam as especificidades das instituições brasileiras, ou seja, a forma como surgem os incentivos, ou as regras do jogo, para as organizações e os indivíduos atuarem. Destaca-se aqui um importante estudioso de nossa cultura e história, a saber, Raymundo Faoro (1997)⁵⁰. Faoro procura entender a especificidade deste atraso a partir da herança portuguesa e do transplante para o Brasil de um aparato estatal patrimonialista⁵¹, em operação desde a Idade Média.

Como “intérprete do Brasil” Faoro se preocupou mais com as configurações e estruturas sociopolíticas da sociedade brasileira. Para ele, “a comunidade política

⁴⁹ SANDRONI, Paulo. **Novo Dicionário de Economia**. 7. ed. São Paulo: Círculo do Livro, 1994. 375 p.

⁵⁰ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo/Porto Alegre: Ed. USP/Ed. Globo, 1997.

⁵¹ Segundo Schwartzman (1982, citado por AGUILAR FILHO, 2004), os estados patrimoniais tendem a se desenvolver como civilizações urbanas, com interesses comerciais e militares fora de suas fronteiras. Uma característica deste tipo de Estado é que ele tende a incentivar atividades produtivas com fins comerciais e exportadores, parasitando e limitando estas atividades pela sua incidência fiscal sobre elas.

conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente”.

Segundo Aguilar Filho (2004) da complexa estrutura de incentivos de uma matriz institucional, destaca-se principalmente as “instituições invisíveis” que contribuem para explicar o mau desempenho econômico brasileiro. Esta estrutura é o patrimonialismo, cuja característica principal no Brasil é a do domínio da sociedade pelo quadro administrativo.

Na sua pesquisa “*O Atraso Econômico e a Matriz Institucional Brasileira*” Aguilar Filho analisa Faoro, em sua obra clássica “Os donos do poder”, que aponta para a existência de uma estrutura sociopolítica que tem resistido a todas as transformações no Brasil, e que é responsável pelas mazelas da sociedade e do Estado brasileiro: o capitalismo politicamente orientado, gerido pela comunidade política que comanda, conduz e supervisiona os negócios públicos. Esta camada é o *estamento*⁵², marca dos indivíduos que aspiram os privilégios concebidos pelo grupo, privilégios fundados no prestígio da camada e na honra social.

Como afirma Faoro (1997) “dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo — assim é porque sempre foi”.

Este autor esclarece também que o atraso brasileiro se explica pela singular permanência ao longo do tempo de algumas estruturas tradicionais herdadas de Portugal e aqui ambientadas: o capitalismo politicamente orientado, o Patrimonialismo e o Estamento.

Segue que, na visão de Faoro o poder político no Brasil sempre foi exercido em causa própria, por um grupo social cuja característica era, exatamente, a de dominar a máquina política e administrativa do país, através da qual fazia derivar seus benefícios de poder, prestígio e riqueza.

Segundo Machado (2016)⁵³ o que prevalece historicamente no país é a:

Visão patrimonialista, segundo a qual os políticos e ocupantes dos cargos públicos exercem suas atividades confundindo o patrimônio público com o patrimônio particular e colocando os interesses pessoais ou dos grupos que lhes dão sustentação acima dos interesses da coletividade como um todo.

⁵² Na definição de Cohn (1999), o estamento pode ser visto também como um grupo de indivíduos que se agregam conforme critérios de inclusão ou exclusão no desfrute de uma série de vantagens vinculadas ao intercâmbio. Vantagens dadas a partir da sua relação política com o Estado. COHN, Gabriel. Florestan Fernandes: **A Revolução Burguesa no Brasil**. IN: MOTA, Laureço Dantas (ORG). Introdução ao Brasil: Um Banquete no Trópico. São Paulo: Editora SENAC, 2ª edição, 1999.

⁵³ MACHADO, Luiz Alberto. Douglass North e a relevância das instituições. **O Economista**, São Paulo, abr. 2016.

No livro *Os parceiros do rei*, José Julio Senna (1995, citado por MACHADO, 2016)⁵⁴ realça exatamente esse aspecto como uma das principais razões pelas quais Brasil e Estados Unidos, cujas trajetórias de desenvolvimento andaram mais ou menos juntas, a partir de um determinado momento seguem caminhos e ritmos completamente diferentes. Enquanto nos Estados Unidos prevaleceu uma política descentralizada e assentada em bases institucionais cada vez mais sólidas, no Brasil o que predominou foi um Estado centralizador, que procurou sempre adaptar as instituições aos interesses dos governantes e de seus grupos de sustentação.

Vale destacar o comentário de Senna (1995):

O contraste com a experiência brasileira é flagrante. Colonizados por Portugal, país este que já nasceu fortemente centralizado, desde cedo nos acostumamos aos caprichos de um poder distante e insensível às reais necessidades da população, em geral, e das comunidades, em particular. Pior do que isso, crescemos acreditando no Estado, como entidade geradora de riquezas, capaz de trazer o progresso econômico e a justiça social. Ao mesmo tempo, cuidamos muito pouco dos mecanismos de representação política da população, junto aos centros decisórios. Em função disso, deixamos de desenvolver nossa capacidade de reagir à ação – frequentemente arbitrária – dos governantes. E quando falamos governantes, referimo-nos sobretudo à esfera federal, onde se concentra o poder. Essas características acabam moldando o padrão de desenvolvimento econômico e social de nosso país.

Em função dos vícios de nossa formação, causa estranheza a muitos brasileiros qualquer questionamento sobre a concentração de poderes nas mãos do governo central. Em geral, os que revelam esse tipo de apreensão são justamente os que ainda acreditam na capacidade do Estado de gerar riquezas. Deste, eles esperam tudo, esperam a salvação.

North, por sua vez, define um marco institucional para os países ibéricos, que se ajusta bem ao modelo brasileiro, caracterizado essencialmente por elevados custos de transação (grande incerteza e pouca garantia aos direitos de propriedade), além de grande volume de trocas pessoais e ingerência constante do Estado na vida social e econômica destes países.

1.4.6 Mudança Institucional

De acordo com o entendimento de Aguilar Filho (2004) ainda que a manutenção das “regras do jogo” seja desejável, pelo fato de que a solidez do

⁵⁴ SENNA, José Júlio. *Os parceiros do rei*: herança cultural e desenvolvimento econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks, 1995.

sistema institucional favorece o planejamento estratégico por parte dos agentes econômicos, é inevitável que mudanças ocorram, especialmente quando a manutenção das instituições vigentes não tem sido positiva ao desenvolvimento regional. Pode-se dizer que existe uma conexão direta entre mudança institucional e performance econômica, sendo necessário compreender os movimentos de mudança institucional, sejam eles promovidos por choques exógenos, sejam eles oriundos da própria estrutura institucional.

Tratando de mudança institucional, o autor supracitado afirma que:

(...) ainda que as regras formais possam ser alteradas por ações deliberadas nos âmbitos político, judicial ou econômico, os acordos informais e os valores morais que condicionam a maneira dos indivíduos representarem a realidade possuem um caráter mais complexo. Isso porque estas envolvem, além dos acordos formais, fatores psicológicos, pois têm uma relação direta com as tradições de uma sociedade, e por envolver mesmo a solução de problemas não cobertos por regras formais possuem uma capacidade maior de sobrevivência, sendo seu ritmo de mudança mais lento (AGUILAR FILHO, 2004).

O economista brasileiro Claudio Roberto Amitrano demonstra na sua tese *“Instituições e Desenvolvimento: Críticas e Alternativas à Abordagem de Variedades de Capitalismo”* que uma abordagem que privilegia o papel das instituições precisa assegurar que as mudanças institucionais sejam não só decorrência de choques exógenos, mas também oriundas de movimentos endógenos.

Segundo Amitrano (2010) há dois outros elementos que podem estar estritamente associados às transformações institucionais, a saber: o papel do conflito nos processos de interação e a noção de poder político na constituição dos arranjos institucionais, sobretudo, quando se tem em mente instituições que atuam em âmbito nacional.

Aguilar Filho (2004) explorando alguns traços comuns, a teoria de Douglass North da mudança institucional e a visão de Raymundo Faoro sobre a predominância e a forma como mudam determinadas estruturas na história do Brasil, afirma que:

North deu um passo adiante em sua teoria, no sentido de destacar o papel das organizações de poder e das chamadas limitações informais em condicionar a direção de um caminho previamente escolhido. As organizações e os agentes tenderiam de uma maneira geral a desenvolver comportamentos que reforçam os incentivos existentes em dada matriz institucional.

O autor também destaca o jogo recíproco entre a política e a economia, “com os diferentes graus de capacidade negociadora e na capacidade de influir na mudança institucional” e o papel da herança cultural (na base da persistência de muitas limitações informais) conformando também a direção das mudanças”.

Considerando apenas as modificações no ambiente externo às instituições, que podem levar a mudanças institucionais, Hall e Thelen (2009, citado por AMITRANO, 2010) procuraram identificar três caminhos possíveis para a mudança institucional. O primeiro corresponde àquilo que os autores chamam de “Reforma”, em que a mudança institucional é resultado da ação ou do reconhecimento por parte do governo diante de modificações na coalizão política que dá suporte às instituições vigentes. O segundo caminho possível para a ocorrência de mudança institucional diz respeito àquilo que os autores denominaram de “Defecção”. Por esta expressão procuraram identificar os movimentos de saída de acordos cooperativos anteriores realizados entre grupos de interesses. Por fim, a terceira maneira pela qual os autores enxergam a mudança institucional refere-se à noção de “Reinterpretação”. Nesta, os atores mudam gradualmente sua interpretação das regras e, portanto, suas práticas.

Amitrano entende que uma abordagem que privilegie a dimensão interpretativa das instituições, permitirá que os movimentos de mudança institucional não estejam estritamente vinculados a choques exógenos. “O próprio processo de formação da intersubjetividade dos agentes, na interação cotidiano, é capaz de produzir novas interpretações e instituições” (AMITRANO, 2010).

Portanto, a interação entre interesses organizados e instituições e o processo de feedback pelos quais os seres humanos percebem e reagem a mudanças no conjunto de oportunidades são fundamentais neste processo de mudança institucional (RUTHERFORD, 1996)⁵⁵.

1.5 A APLICABILIDADE DO REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL AO CASO EMPÍRICO DA TRANSFERÊNCIA DE TERRAS NO ESTADO DE RORAIMA.

Na discussão realizada até aqui, se expôs o enfoque da escola econômica denominada Nova Economia Institucional e dos referenciais teóricos desenvolvidos

⁵⁵ RUTHERFORD, Malcolm. *Institutions in Economics: the Old and the New Institutionalism*. Nova Iorque-E.U.A: Cambridge University Press, 1996.

por um de seus principais autores, Douglass C. North, que privilegia a economia dos custos de transação e da teoria dos direitos de propriedade e sua influência no desenvolvimento regional.

Com base na fundamentação institucionalista de North, há uma vinculação entre crescimento, desenvolvimento e mudança, cuja mediação é feita pelo ambiente institucional. A importância que as instituições podem ter na explicação do desenvolvimento está assentada sobre uma premissa básica: a de que, em maior ou menor grau, elas afetam a maneira pela qual se dá a interação social. Destaca-se a importância do papel das instituições e das políticas governamentais para o crescimento de longo prazo.

Para os institucionalistas, a real determinação de qualquer alocação em qualquer sociedade, é dada pela matriz institucional desta sociedade. Isto é bem válido para a alocação dos direitos de propriedade.

Por sua vez, para a atribuição e garantia dos direitos de propriedade da terra, é necessário que seja definida a titularidade da terra, seja de domínio público ou privado. Essa titularidade é tida como fator de produção, com a valorização das propriedades e atração de investimentos que tenham como sustentação a segurança jurídica e estabilidade dos contratos.

Nesse contexto, discute-se os direitos de propriedade sob o enfoque institucionalista, relacionando-os a questão da transferência ao domínio do estado de Roraima das terras pertencentes à União. Não obstante o estado ser criado pela Constituição Federal de 1988, por transformação do então Território Federal de Roraima, a formalização da transferência do domínio dos bens imóveis ainda não teria se consumado, culminando, após anos de discussão política, na edição da Lei 10.304/2001, cujo decreto regulamentador (Decreto nº 6.754), que definiu a operacionalidade da transferência, só veio a ser editado em 2009.

No presente caso em estudo, considera-se que a premissa para o desenvolvimento econômico, social e ambiental do estado de Roraima é a gestão plena das terras, que até o momento encontra-se em fase de transferência pela União.

Mesmo tomando-se como marco temporal a regulamentação da referida lei em 2009, percebe-se que passados os anos, ainda permanecem fricções em razão da morosidade da transferência e titulação das glebas.

Se é o ambiente institucional que assegura a estabilidade do conjunto de regras e parâmetros relevantes para a tomada de decisão em cada circunstância, pode-se deduzir que há limitações institucionais que impedem a plena efetivação dos direitos de propriedade da terra, sugerindo necessidade de mudança institucional, o que demanda medidas urgentes para evitar conflitos fundiários e promover o pleno desenvolvimento de Roraima.

2 DIREITOS DE PROPRIEDADE E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZONIA

A indefinição de direitos fundiários na Amazônia é reconhecidamente um grave entrave para o avanço de políticas de desenvolvimento regional⁵⁶. Essa indefinição dificulta o desenvolvimento econômico e a gestão ambiental da região, estimula conflitos sociais e prejudica os direitos das populações locais (BRITO; BARRETO, 2009).

A situação fundiária de cerca de metade da Amazônia Legal é incerta. Um estudo do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon)⁵⁷, publicado em 2008, demonstrou a incerteza sobre o direito de propriedade de 53% do território da Amazônia Legal, o que afeta o avanço e o êxito de políticas na área ambiental e socioeconômica na região (BARRETO et al., 2008).

A regularização fundiária dos estados do Amapá e de Roraima enfrentam mais dificuldades do que os demais estados da Amazônia Legal. Isto porque, estes estados foram criados por transformação do ex-territórios federais e como não houve a transferência automática das terras da União aos respectivos entes federativos quando de sua criação, iniciou-se uma série de tentativas para regularizar as terras estaduais.

2.1 ASPECTOS JURÍDICOS E ASPECTOS ECONÔMICOS DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE

No universo da NEI surgem as questões ligadas à ciência do Direito como parte integrante da análise econômica, proporcionando pesquisas interdisciplinares. Este é o caso dos direitos de propriedade, cuja análise possui natureza multidimensional.

⁵⁶ Com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras, o Governo Federal, por meio do Ministério da Integração Nacional, lançou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Desde 2013 está em processo de reformulação a II Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Essa iniciativa toma forma com a participação de representantes da União e dos estados para embasar a evolução da nova Política e estreitar as relações entre o Estado e a sociedade como um todo em prol do Desenvolvimento Regional colaborativo em toda a extensão do Brasil.

⁵⁷ O Imazon (Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia) tem como missão promover o desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira por meio de estudos, apoio à formulação de políticas públicas, disseminação ampla de informações e formação profissional.

Pela sua natureza, o tema “direitos de propriedade” possui aspectos tanto jurídicos quanto econômicos, políticos e sociais. Por essa razão, a compreensão dos direitos de propriedade pode ser consideravelmente enriquecida sob uma abordagem interdisciplinar. De acordo com Mello (2006), essa integração interdisciplinar “enriquece a compreensão do objeto de pesquisa, na medida em que haja elementos econômicos que só possam ser adequadamente compreendidos tendo em vista o quadro jurídico pertinente, e vice-versa: fenômenos jurídicos a serem entendidos por referência a uma análise econômica”.

A importância que vem ganhando a literatura de direitos de propriedade no Brasil faz necessária a definição e aplicação mais precisa de tais direitos, de modo a destacar a necessária complementaridade dos aspectos jurídicos e econômicos dos direitos de propriedade.

Economistas institucionalistas de vários matizes se referem, constantemente, à importância (para o processo econômico) de os direitos de propriedade serem claramente definidos e dotados dos atributos da exclusividade e transferibilidade (MELLO, 2006).

Existe certa confusão entre direitos econômicos e direitos legais de propriedade em obras de referência sobre o tema. Para Fiani (2003):

Há que se distinguir entre os direitos de propriedade no plano legal, isto é, os direitos de propriedade que os agentes possuem de acordo com as normas legais vigentes e os direitos que eles efetivamente possuem nas atividades econômicas de troca e produção.

O que se pretende enfatizar é que no caso dos direitos de propriedade da terra, a própria análise econômica não pode prescindir da jurídica. Segundo Mello (2006):

Os direitos de propriedade possuem uma dimensão jurídica que lhes é intrínseca – e não apenas formal, sem conteúdo relevante -, uma vez que o grau efetivo em que os direitos são definidos e dotados dos atributos de exclusividade e transferibilidade depende de uma combinação de instituições privadas e provenientes do ordenamento jurídico estatal.

Esse também é o entendimento de Douglass North. Segundo o autor:

A economia das instituições emprega o termo direitos de propriedade em um sentido mais geral (que não corresponde seu papel na teoria legal) para definir os direitos de um agente em utilizar ativos de valor (Alchian, 1965). Os direitos de propriedade de um agente estão incorporados às regras formais e às regras sociais e costumes, e sua relevância econômica depende em como estes direitos estão organizados e reforçados pelos outros membros da sociedade. (North et al., 1996).

Na compreensão exclusivamente jurídica, visto como direito real⁵⁸, o direito de propriedade se apresenta como um feixe de direitos elementares decomponíveis, a saber, os direitos de usar, fruir e dispor da coisa objeto do direito (MELLO, 2006).

Segundo entendimento deste autor, os direitos de propriedade na literatura econômica incluem, além de direitos reais e obrigacionais, outro tipo de direito que implica graus de liberdade no processo de tomada de decisões - o direito de fazer ou não fazer algo por livre opção da parte do agente (vale lembrar que o agente público só poderá agir dentro daquilo que é previsto e autorizado por lei).

Assim, se quisermos “traduzir” para o âmbito jurídico a expressão direitos de propriedade da literatura econômica, a noção mais próxima é a de direitos subjetivos – ou simplesmente direitos – conceituados como interesses juridicamente protegidos, aos quais corresponde um direito de ação, no sentido de poderem ser defendidos no Judiciário. Trata-se de uma noção suficientemente ampla, que se adequa melhor ao sentido econômico do conceito, por comportar os mais diversos tipos de direitos; o objeto de direito pode ser variado, podendo caracterizar direitos reais ou obrigacionais, além das liberdades juridicamente garantidas. (MELLO, 2006)

O direito de propriedade (no seu aspecto legal) tem fundamento na Constituição Federal, que o garante no art. 5º, inciso XII, determinando a seguir que essa propriedade deve cumprir sua função social (art. 5º, inciso XIII):

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;

Essa função social da propriedade, inclusa no rol dos direitos e garantias fundamentais da República consagrada no seu artigo 5º, estende-se também à propriedade pública. Cabe destacar aqui, que na propriedade pública o aspecto social já prevalece pelo só fato de tratar-se de bens do domínio das pessoas jurídicas de direito público. Di Pietro (2006)⁵⁹ afirma que:

(...) a Constituição adota, expressamente, o princípio da função social da propriedade privada e também agasalha, embora com menos clareza, o princípio da função social da propriedade pública, que vem inserido de

⁵⁸ Os direitos reais consistem num poder direto e imediato de uma pessoa sobre uma coisa; caracterizam-se pela existência de apenas dois elementos, o titular do direito e a coisa seu objeto – que pode ser um bem material ou imaterial, móvel ou imóvel. Direitos reais seriam, portanto, caracterizados pela existência de uma obrigação passiva universal, imposta a todos os membros da sociedade, que devem respeitar seu exercício por parte de seu titular ativo (MELLO, 2006).

⁵⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função social da propriedade pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 6, abr/maio/junho, 2006.

forma implícita em alguns dispositivos constitucionais que tratam da política urbana.

José Afonso da Silva (1990) registra a importância da inscrição da propriedade e a sua função social como princípios da ordem econômica. Neste sentido:

... ela não mais poderá ser considerada puro direito individual, relativizando-se seu conceito e significado, especialmente porque os princípios da ordem econômica são preordenados à vista da realização de seu fim: assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Se é assim, então a propriedade que, ademais, tem que a tender sua função social, fica vinculada à consecução daquele princípio (SILVA, 1990).

Nota-se que houve nítida mudança na concepção do direito de propriedade, superando sua concepção como direito natural e passando a ser um direito atual. A Constituição de 1988 tratou-o como instituto ligado ao Direito Público, porque deve cumprir sua função social.

Vale ressaltar também que, conforme estabelece o Art. 3º da nossa Carta Magna, constituem objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; com garantia do desenvolvimento nacional; erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; promovendo o bem de todos, sem preconceitos e quaisquer outras formas de discriminação.

Abaixo, Imparato e Saulo Jr (2007)⁶⁰ apresentam em detalhes tal reflexão:

Esse objetivo maior da República deve ser cumprido no exercício do direito de propriedade de qualquer natureza, seja o titular sujeito de direito privado ou de direito público. Até porque, como afirmamos, o conceito de propriedade atravessa, hoje, as antigas divisões entre Direito Público e Direito Privado. Assim, toda e qualquer legislação infraconstitucional deverá assegurar os mecanismos, por meio de normas e instrumentos jurídicos, que, inspirados nos objetivos fixados pela Constituição, determinem o cumprimento da função social da propriedade.

As regras formais, na definição de Morais (2001)⁶¹, são aquelas que possuem caráter jurídico positivo surgidas no bojo do crescente refinamento e da ampliação da escala de organização social dos indivíduos, com o propósito de ordenar com mais eficiência a ação coletiva. Os mecanismos de cumprimento, ou garantia de *enforcement*, são a capacidade que a sociedade tem de fazer valer suas regras, ou

⁶⁰ IMPARATO & SAULO Jr. **Regularização fundiária de terras da União**. In: Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes / Raquel Rolnik [et al.]. Brasília : Ministério das Cidades, 2007.

⁶¹ MORAIS, Marcos Ribeiro de. **As Relações Internacionais na República Federal da Alemanha: uma Análise Econômico-Institucional**. São Paulo: Konrad-Adenauer Stiftung Nº 22, 2001.

de torná-las observáveis e acreditáveis pelos indivíduos. Esta capacidade é dada a partir da força coercitiva do Estado e da criação de um corpo burocrático que faça cumprir estas regras eficientemente, bem como da existência de valores que produzam ideologias que levem a aceitação da legitimidade da ordem existente (AGUILAR FILHO, 2004).

Quando se trata de bens públicos (terras da União ou do estado) é mais adequada a definição de dominialidade do que se falar em propriedade da terra. Aqui entende-se direitos de propriedade como a capacidade conferida pelas instituições para que determinado ente federado tenha a competência para fazer a gestão dos bens imóveis compreendidos no seu domínio.

No desenvolvimento regional da Amazônia, a questão dos direitos de propriedade, bem como sua definição e garantia, assume papel fundamental, dado que as instituições consistem de restrições informais, regras formais e suas características de *enforcement*, necessitando do aparato estatal para se tornar eficiente.

2.2 INTERAÇÃO ENTRE ESTADO, POLÍTICA E A ECONOMIA DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE

Sob a teoria dos direitos de propriedade é relevante o papel da lei e do Estado, uma vez que é ele quem impõe e deve garantir os direitos de propriedade, sendo possível verificar que onde tais direitos são claros, bem delimitados e protegidos pela ação do Estado, verifica-se maior e melhor performance no seu uso, e vice-versa (GUEDES; REYDON, 2012).

Para North (1990) os direitos de propriedade definidos pelo Estado e por instituições de ordem pública são necessários para que os mercados sejam estruturados e funcionem. Segundo o autor a relação estrita entre organização política e organização econômica pode ser dada via distribuição de direitos de propriedade pelo Estado e pela forma como se faz respeitar estes direitos.

A partir desta perspectiva, North (1998) define o Estado como sendo: “(...) *uma organização com vantagem comparativa no uso da violência, que se estende por uma área geográfica e cujos limites devem ser determinados por sua capacidade de arrecadação de impostos*”.

Na obra *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (1990), North amplia seu modelo de Estado, para encontrar no mau funcionamento dos sistemas políticos atuais a causa do surgimento e persistência de arranjos de propriedade ineficientes. Soma a esse argumento a importância das ideologias, para então concluir que um arranjo eficiente depende, em última análise, da dinâmica política e cultural de uma sociedade (NORTH, 1990).

North chegou inclusive a afirmar que “a incapacidade das sociedades de desenvolverem mecanismos de cumprimento e exigibilidade [*enforcement*] de contratos a baixos custos de transação é a fonte mais importante de estagnação e subdesenvolvimento contemporâneo no Terceiro Mundo”.

A trajetória de desenvolvimento econômico das nações, segundo North (1990), dependeria em muito da forma como os direitos de propriedade foram definidos e aplicados. Para esclarecer esse ponto, ele remete a alguns exemplos de direitos mal ou insuficientemente definidos ao longo da história, e que prevaleceram por longos períodos.

Como explica Fiani (2003): “... a determinação de uma dada estrutura de direitos de propriedade e a oferta de serviços pelo Estado estão condicionados pelo poder de barganha relativo dos grupos na sociedade”. Consequentemente, instituições ineficientes, porém sustentadas por grupos de interesse relativamente poderosos, podem ter vida longa, até que um fato novo aconteça e modifique o equilíbrio entre as forças.

Como sempre coube ao Estado a legitimação do direito de propriedade aos particulares, teoricamente, este não deveria ter tido dificuldades para legitimar o reconhecimento do seu próprio patrimônio. Entretanto, “o Estado nunca conseguiu, efetivamente, sequer, fazer valer o reconhecimento de seus domínios. Este fato é um forte indício de que o controle efetivo sobre as terras do País sempre lhe fugiram” (JONES, 2003).

Assegurar direitos de propriedade requer, então, organismos políticos e judiciais que efetiva e imparcialmente façam cumprir contratos através do espaço e do tempo (NORTH, 1992).

2.3 FORMAÇÃO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE NO BRASIL

Primeiramente, é preciso deixar claro que essa discussão não tem o detalhamento e rigor requeridos por estudos genuinamente históricos, mas apenas pretende-se expor uma visão panorâmica da formação dos direitos de propriedade no Brasil.

Ao se proceder a uma análise das raízes históricas dos direitos de propriedade a terra o Brasil, constata-se que o problema fundiário brasileiro é complexo desde a sua origem, à época da colonização. Segundo Mendes⁶² (2009), “diante da hercúlea tarefa de administrar este verdadeiro país-continente, a metrópole valeu-se da mesma política fundiária usada, dois séculos antes, para povoar o interior de Portugal”. Com o diferencial que aqui o interesse primordial do processo de colonização assentava-se na exploração do território, em todas as suas formas, para o abastecimento do mercado europeu (MENDES, 2009).

A primeira forma do ordenamento jurídico brasileiro, em relação à propriedade territorial rural, foi a do regime de sesmarias, isto é, a doação a terceiros das terras consideradas pela autoridade pública como desocupadas. A legislação sesmarial privilegiava a posse e a exploração econômica das terras, logo o *direito de propriedade* ficava condicionado ao aproveitamento das terras. Com a Independência do Brasil, em 1822, o regime de sesmarias foi abolido quase totalmente⁶³.

A Constituição de 1824 assegurou o pleno direito de propriedade (art. 179; XXII): “É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude”.

Jones (2003) observa que após a Independência, com a suspensão do instituto das sesmarias, há espécie de movimento caótico em relação ao domínio e posse da propriedade territorial pública, que se estende de 1822 a 1850. É que em razão da abolição do regime das sesmarias e, conseqüentemente, da falta de um ordenamento jurídico que possibilitasse determinar quem era ou não proprietário das

⁶² Pronunciamento do presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, ministro Gilmar Mendes, na abertura do Fórum Nacional para Monitoramento e Resolução dos Conflitos Fundiários e Urbanos. Brasília (DF), maio de 2009.

⁶³ Apesar das concessões de sesmarias terem sido suspensas por Dom Pedro I, abriu-se exceção para as margens do rio Doce. Na Província de Minas Gerais foram concedidas diversas sesmarias, entre 1822 e 1836, sendo que todas se localizavam nas margens desse rio ou de seus afluentes. (ESPINDOLA, 2005).

terras no país, o problema fundiário se agravou com o apossamento (sempre extra ou ilegal) como recurso para a ocupação dos espaços territoriais. Afirmo o autor:

Se o antigo instituto sesmarial foi um instrumento que permitiu a concessão e acesso privilegiados à propriedade territorial no Brasil, o “império da posse”, como é conhecido esse período, foi ainda mais, porque reforçado pelas novas garantias constitucionais, permitiu a ampliação, ao nível concreto, de tais privilégios. (...)

Se por um lado, a ausência de regulamentação sobre a propriedade territorial facilitou o avanço das posses, por outro, esta mesma ausência impossibilitava a legalização das ocupações. Ou seja, não permitia, formal e juridicamente, a formação da propriedade legítima (JONES, 2003)

O vazio jurídico durou até a promulgação da Lei nº. 601, de 1850 - conhecida como Lei de terras. A Lei de terras representou um esforço de regularização do processo de ocupação do solo no Brasil e definição dos direitos de propriedade.

A literatura pertinente, de modo geral, entende essa Lei como uma tentativa bem intencionada, mas infrutífera, de solução dos problemas do quadro de ocupação da terra⁶⁴. Porém para Jones (2003) a Lei 601 tem significativa relevância teórica e concreta, representando “uma espécie de marco zero da legitimidade do acesso à propriedade territorial brasileira”. Nesse sentido, afirma que:

A Lei 601 ocupa-se, antes de tudo, da delimitação do direito de propriedade e das formas de acesso legal às terras, no contexto de um país emergente e no âmbito de uma conjuntura econômica internacional em franco desenvolvimento e amplamente competitiva.

Ainda para este autor, a Lei de Terras “demarca claramente, os limites legais e legítimos da separação entre a propriedade territorial pública e privada no Brasil, e portanto, as condições institucionais da propriedade mercantil, burguesa, da terra”. Para historiadores como Smith (1990)⁶⁵ e Costa (2007)⁶⁶ essa lei foi fundamental para o avanço do capitalismo no Brasil.

Não obstante a Lei de Terras ser considerada até os nossos dias um marco regulatório do direito de propriedade pública no Brasil (dado que este diploma não consta como revogado), não produziu os efeitos desejados.

⁶⁴ A Lei 601/1850 só foi regulamentada em 1954 pelo Decreto XXXX. Nos anos que se seguiram ao fracasso do Regulamento da Lei 601 de 1850, surgiram debates sobre a necessidade de se dar a terra uma nova regulamentação, que culminaram em reiteradas propostas em 1912 (Decreto 2.543-A), 1913 (Decreto 10.105) 1915 (Decreto 11.485) e 1946 (Decreto-lei 9.760).

⁶⁵ SMITH, Roberto. *Propriedade da terra e transição*: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1990.

⁶⁶ COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República*: momentos decisivos. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: UNESP, 2007.

A luta para dar legitimidade, do ponto de vista jurídico, a propriedade fundiária no Brasil, foi o grande desafio da República, sobretudo após a promulgação da Constituição de 1891, que transferiu para os Estados da Federação a autonomia política, legislativa e administrativa sobre as terras devolutas⁶⁷.

A primeira medida legislativa da República, no sentido de encarar os problemas herdados da política fundiária do Império, vem sob a forma do Decreto n. 451 B, de 31 de maio de 1890, na perspectiva de enfrentar pela via administrativa, dos Registros Públicos, a desorganização fundiária. Aos imóveis registrados neste novo sistema (Registro Torrens) eram assegurados plenamente os direitos de propriedade, “ainda quando este tenha origem viciada ou mesmo fraudulenta”. (JONES, 2003). Para este autor:

Ressalvados os casos de fraudes e erros de registro, pode-se afirmar que se tratava de um ***instrumento efetivo, no sentido de possibilitar a constituição do direito de propriedade*** e, em certo sentido, a contenção de determinados abusos na área de legitimação da propriedade, especialmente rural. (grifo nosso)

A Constituição de 1891 trouxe uma profunda transformação na gestão da política fundiária do Brasil: consagrou o sistema federativo e separou a autonomia política e administrativa sobre a implementação da política de terras devolutas, entre União e Estados. Neste contexto:

A União se retira da questão fundiária, limitando-se apenas à gestão da restrita parcela de terras devolutas incursas no seu patrimônio, deixando para os Estados o poder, assegurado, aliás, pela sua autonomia constitucional, para administrar todas as terras dos seus domínios (JONES, 2003).

De acordo com Jones (2003) o fato de a União “renunciar ao controle” sobre a maior parte das terras devolutas⁶⁸, deu “origem a um acirrado e permanente contencioso com os Estados, sobretudo envolvendo problemas de competência

⁶⁷ A Lei 601 de 1850 referia-se claramente ao fato de que não estando determinadas terras, “aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal” e não estando, por qualquer título legítimo, incorporada à propriedade particular, são terras devolutas (artigo 3º da Lei 601/1850): ou seja, tratam-se de terras incorporadas ao acervo das terras públicas da nação. É entendimento majoritário de que desde, pelo menos, a Lei 601/1850, não mais se poderia falar em terras sem dono no Brasil.

⁶⁸ Art. 64 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891- “Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais”.

legal para alienar e titular terras públicas”. Como muito bem observa Foweraker (1982)⁶⁹:

Como o título da terra, porém, sempre se origina em alguma área administrativa (no domínio público), onde esses títulos conflitam com a história legal atravessa contradições políticas maiores, que pode provocar o confronto direto entre diferentes setores federativos.

No período de 1915 a 1946, a União baixou um conjunto numeroso de normas legais e regulamentos⁷⁰, voltados para a regulamentação da disposição e uso dos bens imóveis federais, isto é, que não atingiam diretamente as terras devolutas dos Estados da Federação.

Cabe ainda destacar o Decreto-lei 9.760 de 05/09/1946, que dispendo sobre os bens imóveis da União, regulamentou a discriminação de terras públicas e instituiu o processo administrativo-contencioso.

No período que se estende de 1946 a 1964, o problema fundiário, efetivamente um problema social, passa a ser encarado como um problema adstrito à segurança interna, sendo, por isso, militarizado. Jones (2003) assim retrata esse período:

São os novos tempos que se avizinham, e que trarão vinte anos de regime autoritário, nos quais a questão fundiária, nunca resolvida até então, será tratada e retratada com as cores, ora eufóricas, da integração e desenvolvimento nacionais; ora sombrias, enquanto grave ameaça à segurança interna e hemisférica. Neste contexto, da questão fundiária e da luta pela terra, a legislação e o privilégio, têm um novo fundamento: o serviço de defesa da pátria.

No que tange à política fundiária do período militar, cumpre aqui destacar a Lei 4.504, de 1964 (Estatuto da Terra)⁷¹ e a Mensagem 33, que a encaminhava à análise e aprovação pelo Congresso Nacional. A partir da regulamentação contida no Estatuto da Terra, fundamentalmente, a única forma legal de se adquirir a propriedade fundada na posse mansa e pacífica de terras devolutas, que corresponderia à “legitimação das posses”, seria através dos processos discriminatórios.

⁶⁹ FOWERAKER, Joe. **A luta pela terra**: Economia política da fronteira pioneira no Brasil de 1930 aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

⁷⁰ Segundo Zanatta (1984) são desse período, por exemplo, normas relativas a aforamentos e alienações de imóveis, terrenos de marinha, criação de colônias agrícolas e fundação de núcleos coloniais, florestas, parques nacionais, administração de bens públicos, etc., compreendendo um vasto conjunto de leis e atos caracterizados, na sua maior parte pelo casuísmo, oportunidade e conveniência político-administrativo.

⁷¹ A Lei 4.504/64 criava, de direito, a possibilidade de o Executivo poder, efetivamente, implementar o processo de regularização fundiária e de privatização das terras públicas. Porque se tratava de privatizar as terras públicas para incorporá-las ao processo produtivo (JONES, 2003).

Efetivamente, os governos militares exerceram este poder de legitimar as posses: promoveram grande transformação na estrutura agrária brasileira, ao implementar vasto processo de alienação de terras públicas, ou de reconhecimento de posses sobre estas, em todas as regiões do país. Este processo foi especialmente relevante nas chamadas “regiões de fronteira”, onde predominavam as terras devolutas ou irregularmente ocupadas, como as Regiões Centro-Oeste e Norte.

No Brasil, durante toda sua história, houve um processo de ocupação e legitimação privilegiadas da terra, fato que ocorreu sistematicamente. Isso significa que historicamente, além das terras públicas serem invadidas, foram “tituladas, em evidente contradição com as exigências legais mais elementares, quando não fundadas em documentos falsos, deliberadamente fraudados para fundamentar o registro de propriedades, no contexto do processo que aqui se está denominando de *grilagem especializada*” (JONES, 2003).

Sobretudo no período do Regime Militar (1964-1985), as certidões de declaração de posses foram habilmente utilizadas pelos interessados, de áreas que, supostamente estavam em seu domínio, para gerar documentos legitimados e assegurar supostos direitos, em evidente afronta à legislação. Este procedimento junto com a grilagem especializada e com a simples fraude, criaram verdadeira indústria da titulação de propriedade.

No entendimento de Jones (2003):

Esta é uma das situações mais graves gestadas no processo de ocupação e legitimação privilegiadas da terra no Brasil e que, antes de mais nada, tem que ser enfrentada pelo Estado. Tal constitui-se em medida prévia, portanto, para o reconhecimento e equacionamento da situação fundiária caótica que persiste no país desde os tempos remotos da Colônia e do Império. Este ainda se constitui em um problema atual a ser enfrentado pelo Estado.

Assim sendo, as grandes invasões de terras públicas, pelo latifúndio, fato notavelmente conhecido na história da terra do Brasil é, antes de tudo ato de afronta à sociedade, ao Estado de Direito e à legislação.

Em se tratando do problema fundiário brasileiro de tentar viabilizar as condições institucionais e efetivas para oferecer legitimidade a todas as terras, o que se percebe é que todos os esforços encontrou entraves efetivos à materialização

dos direitos de propriedade, por mais que tais direitos estejam amplamente assegurados em Legislação. Como bem enfatiza Jones (2003):

A maioria das iniciativas no campo político, econômico, legislativo, e judiciário, embora se apresentassem como logicamente coerentes, do ponto de vista de sua estrutura jurídica e legal, sempre se depararam com limitações e bloqueios dificilmente superáveis ao nível administrativo e concreto de implementação no contexto da formação econômico-social. Tratavam-se de limites decorrentes ou impostos ao nível da “*praxis*”, tanto pelas conjunturas econômicas, quanto sociais, políticas, culturais, regionais, administrativas, etc.

Percebe-se, que a dificuldade de regularização fundiária no Brasil é problema crônico, com raízes históricas, começando pela forma de colonização portuguesa, cujo objetivo era o de ocupar seus domínios sem investimento de capital na Colônia, passando pela Proclamação da República, que foi “negligente na organização das vendas das terras devolutas e nunca se soube o que havia sido demarcado, o que havia sido vendido ou cedido” até chegar aos nossos dias, nos quais todo o aparato jurídico-normativo parece ser insuficiente diante dos entraves políticos, técnicos e administrativos para sanar o imbróglio da indefinição fundiária no país.

O que se pode concluir é que no que tange ao acesso e garantia dos direitos de propriedade à terra, “o Brasil chegou ao século 21 sem ter resolvido um problema com raízes no século 16”. (MENDES, 2009).

Esse quadro fundiário se apresenta mais complexo em razão das imbricações das ações assíncronas dos governos federal e estadual em extensas partes do território amazônico. Observa-se que, apesar da concepção descentralizadora do poder fundiário, trazida pela Constituição de 1891, a partir de 1930, com a Revolução liderada por Getúlio Vargas, constata-se a retomada do processo de concentração de poder na União.

Esta concentração apresenta-se de forma cristalina, por exemplo, no caso da criação dos territórios federais do Amapá, Guaporé e Rio Branco⁷², de Ponta Porã e do Iguassú, em 1943 (Decreto-Lei nº 5.812/1943). Os três primeiros desmembrados dos estados do Pará, do Amazonas e de Mato Grosso, respectivamente. O que se viu na Amazônia foi a superposição de territórios federais sobre os estaduais, haja

⁷² Por meio da Lei n.º 4.182, de 13 de dezembro de 1962, o Território do Rio Branco passou a denominar-se Território de Roraima. E, com a Constituição Federal de 1988, foi transformado em estado de Roraima.

vista que os territórios federais não se configuram como entes federativos, alçados que estão à categoria de autarquia territorial integrantes da estrutura da União.

Conforme esclarece Becker (2001)⁷³ “a manipulação do território pela apropriação de terras dos Estados foi um elemento fundamental da estratégia do governo federal, que criou por decreto territórios sobre os quais exercia jurisdição absoluta e/ou direito de propriedade”.

O aprofundamento desta tutela das terras amazônicas pelo Governo Federal ocorreu no período de 1964 a 1985. Sobretudo, quando após a apropriação política do território amazônico em 1953, por Getúlio Vargas, através da Lei nº 1.806/1953⁷⁴, foi criado o conceito político de Amazônia Legal, espécie de região de planejamento federal. Como afirma Becker (2001) “o primeiro grande território criado foi a Amazônia Legal, superposta à região Norte”.

Em 1966 este conceito de região de planejamento é retomado pelo Governo Militar e revitalizado, compreendendo as áreas dos Estados do Acre, Pará, Amazonas, Amapá, Roraima e Rondônia e ainda partes dos Estados do Maranhão, Mato Grosso e Goiás, atual estado do Tocantins.

Foram editados, ainda na sequência, outros atos de intervenção federal no território amazônico, como a criação do Programa de Integração Nacional – PIN (Decreto-Lei nº 1.106/1970), que destinou faixa de terras de dez (10) quilômetros, de cada lado das novas rodovias para projetos de colonização e reforma agrária. A criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA - (Decreto-Lei nº 1.110/1970) para assumir todos os direitos, competências, atribuições e responsabilidades do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e do Grupo Executivo da Reforma Agrária (GERA).

Nesse contexto, finalmente, ocorre a maior intervenção expropriatória de terras, através do Decreto-Lei nº 1.164 de 01/04/1971, quando o governo Médici declarou indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais, na região da Amazônia Legal, as terras devolutas situadas na faixa de cem (100) quilômetros de largura em cada lado do eixo das rodovias federais construídas, em construção ou projeto (art. 1º, Decreto-Lei nº 1.164/1971).

⁷³ BECKER, Bertha K. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? **Parcerias Estratégicas**, número 12, setembro 2001.

⁷⁴ Lei nº 1.806 de 6 de janeiro de 1953, que dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a superintendência da sua execução e dá outras providências.

O INCRA tratou de arrecadar essas terras e incluí-las entre os bens da União, assim solapando a base territorial dos estados da Amazônia Legal, todos dependentes da exploração agropecuária ou das atividades primárias de produção. Por isso é pertinente a indagação: como o estado nesta circunstância de autonomia fundiária quase nula poderia definir modelo endógeno de produção e de crescimento econômico?

Em se tratando de indefinição fundiária, a questão mais relevante para o problema da garantia dos direitos de propriedade, em especial, para o caso que aqui interessa mais de perto, trata-se do domínio das terras no Estado de Roraima. Embora o fato gerador da constituição dos direitos de propriedade da terra nasceu com a Lei nº 10.304/2001, que “transfere ao domínio do Estado de Roraima as terras pertencentes à União”, o que se percebe é que tal questão só será resolvida quando assegurado, formalmente, a plena propriedade - o que apenas poderá ser materializado pela titulação das terras, conforme as formalidades legais estabelecidas. Entenda-se, sem o registro na circunscrição imobiliária não se forma o direito de propriedade.

2.3.1 Contexto da situação fundiária na Amazônia

Segundo Unger (2008), de todos os problemas da Amazônia, que são vários, o maior é o da regularização fundiária. Existe um caos fundiário que resulta em males enormes, suscitando a violência, consagrando a grilagem e tornando o saque mais proveitoso do que a preservação e a produção, pois ninguém vai investir em preservação ou em produzir se não confia na continuidade de seu controle sobre a terra.

Portanto, os problemas associados à indefinição quanto aos direitos de propriedade da terra na Amazônia são diversos, segundo o ex-ministro Mangabeira Unger, destacando-se: a) a violência rural fruto dos conflitos fundiários, marcados por assassinatos, grilagens e invasões de áreas de preservação; b) desmatamentos indiscriminados, considerando que a terra pública – que, em tese, é de todos –, ao final revela-se como não sendo de ninguém, pois o governo não possui estruturas administrativas e nem instrumentos operacionais para exercer controle minimamente eficiente das referidas terras públicas; c) a ineficiência alocativa de recursos, pois a indefinição dos direitos de propriedade contribui para a agudização do clima de

incerteza econômica em face a insegurança jurídica ou em razão do elevado déficit institucional existente quanto aos direitos de propriedade.

Durante quatro séculos, a Amazônia passou por vários ciclos econômicos e por aquisição de terras por meio da posse. Assim, no período compreendido entre o século XVII e o início do século XX, ainda não havia a necessidade da garantia jurídica da propriedade da terra ou vigoraram alguns sistemas que, nos dias atuais, favoreceram a falsificação de documentos, a grilagem⁷⁵.

Na Amazônia, apesar da vasta literatura disponível sobre o assunto, ainda existe um grande déficit de conhecimento do panorama fundiário da região.

Em virtude de suas dimensões geográficas e do seu modelo de ocupação, a necessidade da regularização fundiária é bem mais evidente e urgente nessa região, principalmente por causa dos conflitos e violência gerados em função da ocupação da terra.

Para Brito e Barreto (2011) a indefinição de direitos fundiários na Amazônia é reconhecidamente um grave entrave para o avanço de políticas de desenvolvimento sustentável na região.

O direito à propriedade, embora formalmente assegurado, foi “exercido de forma estritamente limitada, tanto em termos da dimensão das propriedades, quanto realizado em regiões afastadas dos domínios do latifúndio: o que significava uma referência clara à colonização no sentido de ocupação e desbravamento das fronteiras” (JONES, 2003).

Pois, como bem acertadamente José de Souza Martins (1989) definiu:

“O que os militares tentaram fazer (...) juntamente com a elaboração do Estatuto da Terra, foi desenvolver uma política de ocupação da Amazônia, como meio de resolver a contradição que dificultava a solução política para o problema da associação do grande capital com a propriedade da terra. O Estatuto viabilizou essa associação, e a política para a Amazônia, com a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM -, tornou-se real.(...) Através do governo militar, os grandes capitalistas passaram a ser subsidiados para se tornarem, também, grandes proprietários de terra. (...) No caso brasileiro, os militares constataram que, se a propriedade da terra representa um impedimento ao desenvolvimento do capital na agricultura, é necessário remover esse impedimento, sem impugnar

⁷⁵ O Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil (s.d.) define que “toda ação ilegal que objetiva a transferência de terras públicas para o patrimônio de terceiros constitui uma grilagem ou grilo”. Portanto, o termo grilagem denota uma ação ilegal (que pode consistir de atos ilegais ou atos irregulares) praticada por particulares, a fim de se apropriarem das terras públicas.

ou limitar o direito de propriedade, que ocorreria através da nacionalização da propriedade (da terra) ou através da reforma agrária.”⁷⁶

Conforme Mansos Neto⁷⁷ (s.d), questões contingenciais decorrentes das políticas públicas para a Amazônia e do afluxo migratório para a região, a ocupação desordenada do território, o desconhecimento mesmo que parcial da situação fundiária, a omissão estatal em regular o acesso à terra e aos recursos naturais, contribuíram com a instauração de uma cultura de tomar posse de terras ditas “abandonadas”.

Na pesquisa “A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira”, realizada pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), em 2006, tem-se que o processo de ocupação efetiva das terras amazônicas, iniciou-se a partir da década de 50, com as políticas de ocupação e desenvolvimento da Amazônia implementadas pelo governo federal.

As políticas implementadas trouxeram uma ideia de “desenvolvimento direcionada para a ocupação com especulação de terras, exploração dos recursos florestais e migração desordenada. Vários projetos colonizadores foram idealizados e implantados na região, principalmente os de cunho agrícola” (IPAM, 2006)⁷⁸. No trecho abaixo, vê-se que a política de ocupação da região, culminou em graves problemas fundiários, especialmente na disputa pelos direitos de propriedade:

O governo, dessa maneira, incentivou o processo migratório para fins de ocupação. É nessa conjuntura que a Amazônia se torna palco de disputa, com interesses distintos que culminaram na formação desse emaranhado de atores sociais e nos problemas que hoje compõem o cenário amazônico pela disputa da terra e dos recursos naturais (IPAM, 2006).

A política de ocupação territorial da Amazônia Legal sob a égide do “integrar para não entregar” do Governo Militar (1964-1985) foi concebida e operacionalizada sob o manto do autoritarismo tecnocrático em vigor.

A preocupação com os direitos de propriedade na Amazônia, ganha corpo a partir da década de 80 (passada mais de uma década da política de colonização da

⁷⁶ MARTINS, José de Souza. **As lutas dos trabalhadores rurais na conjuntura adversa**. In: Direito insurgente II. Anais da reunião do conselho do Instituto Apoio Jurídico Popular. Rio de Janeiro, 1989.

⁷⁷ MANSOS NETO, Flávio Luiz Rabelo. **A regularização fundiária na Amazônia Legal**: fundamentos do direito de preferência na Lei Estadual nº 7.289/2009 e na lei Federal nº 11.952/2009. Disponível em: <http://www.pge.pa.gov.br/>

⁷⁸ Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM. **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente - MMA, 2006.

Amazônia levada a cabo pelo governo militar) por conta principalmente do desmatamento e da ocorrência de conflitos rurais na região.

A fim de implementar uma estratégia de regularização fundiária para a região e, ao mesmo tempo, diminuir os entraves burocráticos do processo, o Governo Federal promulgou, em 2009, a Lei nº 11.952 com o objetivo de promover a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal (art. 1º).

Mansos Neto (s.d) diz a esse respeito que:

O Governo Federal, pela primeira vez na história legislativa, reconheceu oficialmente que a Amazônia tem forma toda peculiar e plural de realidade fundiária, que a diferencia de qualquer outra região do Brasil, e que, portanto, necessita de forma especial de intervenção estatal no território amazônida, daí por que a medida tem simbolismo importante no contexto histórico e jurídico ao distinguir e determinar tratamento específico para a questão fundiária distinta das outras, situação que possui amparo constitucional, porque constitui objetivo fundamental da República e concomitantemente é fundamento da ordem econômica brasileira, qual seja: a redução das desigualdades sociais e regionais.

Para implementar a Lei nº 11.952/2009, o Governo Federal lançou em seguida o programa Terra Legal sob atribuição do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A expectativa do Governo era o de regularizar, até 2012, as terras da União em 400 municípios ocupados antes de 1º de dezembro de 2004.

Apesar de o Programa Terra Legal não conseguir alcançar essa ambiciosa meta, não podemos olvidar que a Amazônia Legal passa por um dos maiores processos de regularização fundiária das últimas décadas e que o Programa tem como principal mérito dar apoio aos governos estaduais nos processos de regularização fundiária em terras públicas estaduais.

Segundo pesquisa do IPAM (2006), no caso amazônico, a institucionalização da propriedade pública e privada (individual e coletiva) é uma condição para a consolidação de um modelo democrático e participativo de distribuição e gestão da terra e dos recursos naturais. É neste contexto que deve ser colocada a regularização fundiária, pois o reconhecimento do direito de propriedade é um “pressuposto dos direitos de participação política” (MARTINÉZ, 1994 citado por IPAM, 2006).

Na realidade amazônica cabe questionar-se o próprio direito de propriedade, ou seja, a legitimidade da ocupação ou a legalidade dos títulos de propriedade. Segundo Jones (2003) o reconhecimento da fragilidade jurídica e da fraude na

emissão de “títulos” de propriedade, especialmente na Amazônia, é quase um consenso entre os juristas e especialistas da área. Em depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre a Política de Incentivos Fiscais da Amazônia, o Diretor do Departamento de Recursos Fundiários do INCRA, pronunciou-se a respeito desta questão nos seguintes termos:

No exame da situação dominial, o estado de precariedade da documentação é uma constante. Grande parte dos títulos examinados não resistem a uma análise jurídica mais profunda, pois não só apresentam uma filiação dominial imperfeita, como os dados que estabelecem, relativos à área, limites e confrontações, não correspondem à localização física dos imóveis a que se referem (ZANATTA, 1984)⁷⁹.

Essa é a forma generalizada por que se deu a expansão da ocupação amazônica. Entretanto, por ser uma região de proporções continentais, cada estado ou mesorregião que a compõe apresenta algumas particularidades, pois as formas de aquisição e apropriação das terras diferem um pouco de uma região para outra (IPAM, 2006).

2.4 GERAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA

Sem a preocupação de nos deter no rigor epistemológico, aqui utilizaremos o conceito de políticas públicas elaborado por Amabile (2012)⁸⁰.

Políticas públicas são decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade. Podem também ser compreendidas como estratégias de atuação pública, estruturadas por meio de um processo decisório composto de variáveis complexas que impactam na realidade. São de responsabilidade da autoridade formal legalmente constituída para promovê-las, mas tal encargo vem sendo cada vez mais compartilhado com a sociedade civil por meio do desenvolvimento de variados mecanismos de participação no processo decisório.

As políticas públicas no Brasil têm se baseado, historicamente na razão instrumental⁸¹, com ação orientada para o “êxito econômico”, subdivididas em desenvolvimentistas e neoliberais. Apenas bem recentemente, “a razão

⁷⁹ ZANATTA, Oldair. *A titulação de terra rural no Brasil*. Bahia: INCRA. Simpósio internacional de experiência fundiária. 1984.

⁸⁰ Dicionário de políticas públicas / Organizadores: Carmem Lúcia Freitas de Castro, Cynthia Rúbia Braga Gontijo, Antônio Eduardo de Noronha Amabile. Barbacena: EdUEMG, 2012. 242f.

⁸¹ O racionalismo instrumental visto sob um aspecto utilitarista, no qual os meios estão justificados na busca de determinados fins, fundamentados pela individualização da ação social.

comunicativa⁸² tem sido adotada em alguma etapa, especialmente na de elaboração, ocasião em que a sociedade vem sendo chamada a falar e a ouvir na busca de entendimentos sobre algo nos mundos objetivo, subjetivo e social, objetos dessas políticas” (CARNEIRO, 2010)⁸³.

Por políticas públicas e desenvolvimento regional cognitivo-instrumental entendem-se as políticas e o desenvolvimento que foram concebidos e levados a cabo no Brasil com base na razão instrumental e nas ações orientadas para fins, assim como as define Habermas (1990)⁸⁴.

Pelo fato de se ampararem na razão instrumental e nas ações orientadas para fins, as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional relegaram as questões de humanidade e de integração social, próprias do mundo vivido.

Na Amazônia, a exploração de recursos naturais tem sido o ponto de apoio na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento regional desde os primórdios de sua ocupação, relegando para segundo plano o desenvolvimento do mundo subjetivo e social.

É possível segmentar o discurso e as políticas para a Amazônia em quatro momentos, dotados de características suficientes para possibilitar uma divisão temporal, destacando sempre a relação dos acontecimentos na região com a política de desenvolvimento nacional para cada período.

A fim de construir uma ponte entre o processo de planejamento do desenvolvimento regional amazônico e os fundamentos teóricos e institucionais do debate das políticas públicas de desenvolvimento nacional, observa-se que nos últimos 180 anos, existem quatro gerações de políticas públicas para a Amazônia:

⁸² A razão comunicativa, defendida por Habermas, fundamenta-se nas orientações dialógicas das ações sociais e, dessa forma isso não poderia ser feito de modo coercitivo ou meramente instrumental, mas por uma postura dialógica, compreensiva e democrática na órbita de um consenso comunicativo, que nesse sentido deveria ser construído dentro das relações sociais em função das racionalidades das ações.

⁸³ CARNEIRO, Rosalvo Nobre. **O papel das políticas públicas e o desenvolvimento regional**. B. goiano.geogr. Goiânia, v. 30, n. 2, p. 113-123, jul./dez. 2010.

⁸⁴ HABERMAS, Jürgen. **Pensamento pós-metafísico: estudos filosóficos**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

2.4.1 Primeira Geração – de 1835 até a década de 1930

A abordagem desta primeira geração de políticas de desenvolvimento regional para a Amazônia tem por pano de fundo o cenário internacional do século XIX e parte do século XX. Esta escolha parte da observação de que a inserção da Amazônia na divisão internacional do trabalho na era pós-Revolução Industrial ocorreu através do “boom” da borracha, em razão da demanda por látex da seringueira da região Norte do país, que declinou a partir da segunda década do século XX. Aqui a premissa de trabalho é de que a intervenção estatal como agente promotor e incentivador dos investimentos produtivos e da dinamização do mercado foi mínima.

Nesse período o país se organizara politicamente como “Império do Brasil”, uma monarquia independente a partir de 1822, que se estendeu como forma de estado até 1889, quando ocorreu a Proclamação da República e a formação dos “Estados Unidos do Brasil”.

O cenário internacional do período ora referenciado é marcado pela expansão do capital, na marcha da Revolução Industrial liderada pelos ingleses. É que o avanço dos interesses do capital e dos capitalistas ganhara tremendo impulso, onde “[... a colonização da América, o comércio colonial, o incremento dos meios de troca e, em geral, das mercadorias imprimiram um impulso, desconhecido até então, ao comércio, à indústria, à navegação...]” (MARX e ENGELS, O Manifesto Comunista, 1848).

A revolução capitalista resultou no surgimento de civilização sem paralelo na história ocidental. A começar pelo fato de que, após as guerras napoleônicas, a partir de 1815, observou-se “um fenômeno sem precedentes nos anais da civilização ocidental, a saber, uma paz que durou cem anos – 1815-1914” (POLANYI, 1980)⁸⁵. Neste cenário, Karl Polanyi defende a ideia de que a civilização do século XIX foi construída com base em quatro instituições fundamentais (idem, 1980), a saber:

A primeira era o sistema de equilíbrio de poder que, durante um século, impediu a ocorrência de qualquer guerra prolongada e devastadora entre as Grandes Potências. A segunda era o padrão Internacional do ouro que simbolizava uma urbanização única na economia mundial. A terceira era o

⁸⁵ POLANYI, Karl. “Cem anos de paz”, In: A grande transformação. As origens da nossa época. 3ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1980. p. 223-46 [capítulo 1]

mercado auto-regulável, que produziu um bem estar material sem precedentes. A quarta era o estado liberal (POLANYI, 1980).

Dentre essas instituições, todas importantes e fundamentais, Polanyi destaca a liberdade de mercado como a fonte e matriz principal do sistema, pois o próprio surgimento do estado liberal na Europa foi, “ele mesmo, uma criação do mercado auto-regulável. A chave para o sistema institucional do século dezanove está nas leis que governavam a economia de mercado” (POLANYI, 1980), embora o autor admita que a ideia de um mercado auto-regulável se trata de utopia, pois sua existência minimizaria a necessidade da presença do próprio Estado e aniquilaria “a substância humana e natural da sociedade” e “teria destruído fisicamente o homem e transformado seu ambiente num deserto” (idem, 1980).

Nesse sentido, as evidências da ideologia liberal inglesa estão presentes em 1808, na abertura dos portos brasileiros para os interesses internacionais, ingleses em especial; na abertura do rio Amazonas à navegação internacional em 1866. No caso da Amazônia nos parece, porém, que a questão é menos de ordem ideológica, de natureza liberal, pois a matriz política brasileira tem bases claramente intervencionistas, com a forte presença do Estado na construção da própria sociedade.

A questão nos parece ser de outra ordem, na esfera política, onde os interesses da economia cafeeira dominavam o próprio Estado Monárquico, cujas raízes foram construídas sobre as elites oligárquicas. Essas forças políticas exauriam os excedentes apropriados pelo Estado em benefício de seus interesses econômicos e mesmo políticos. Afinal, na outra ponta do sistema político, os interesses regionais da borracha não formavam elites suficientemente vigorosas para determinar políticas estatais de incentivos e apoio aos investimentos na Amazônia, principalmente em setores ou atividades que fizessem frente aos interesses e conveniências econômicas do capital internacional, com destaque para o capital inglês que dominava a dinâmica da economia gomífera.

O extrativismo vegetal, principalmente da extração da borracha (seringueira), desempenhou importante papel na formação econômico-social da Amazônia e do Brasil. Só a título de exemplificação, a borracha participou como segundo produto na pauta das exportações brasileiras, por cerca de 30 anos (1887-1917).

Nesse sentido, cumpre destacar o Decreto 2.543-A de 5 de janeiro de 1912⁸⁶, que destina-se especificamente ao incentivo à produção do látex, e, mais que isto, a uma determinada política de colonização, ocupação e integração da Amazônia à economia nacional, constituindo-se como um vasto projeto de desenvolvimento e integração econômica, o primeiro efetivamente estruturado neste sentido para a Amazônia. Pode-se, dizer que o Decreto é inovador, inaugurando, em certo sentido, as políticas de incentivos fiscais para a região. Jones (2003) afirma que, se os resultados foram inócuos diante da crise apontada, foi relevante pelo menos pelo pioneirismo em propor medidas de integração da Amazônia e antecipando-se na sua defesa contra as diferentes tentativas de sua internacionalização.

Dentro desta perspectiva liberal, é interessante observar que em 1912 a República esboçou sua primeira proposta de política de desenvolvimento produtivo das terras banhadas pelo rio Branco. Em razão da inexorável derrocada da economia gomífera, o Poder Central da República decretou a criação de centros produtores de alimentos no vale do Amazonas. O surpreendente da iniciativa federal reside na estratégia adotada pelo Poder Executivo para tentar alcançar esse objetivo: a privatização da gestão das fazendas nacionais do rio Branco, para a criação de gado; cultivo de cereais; e implantação de charqueadas, “packing house”, fábricas de laticínios, engenhos de beneficiar arroz e outros cereais; bem como, fábricas de farinha de mandioca.

A segunda vertente dessa estratégia consistiria na colonização direta das terras da fazenda São Marcos (no rio Uraricoera), com famílias de agricultores e criadores nacionais, para produzirem os mesmo bens ou produtos das fazendas arrendadas.

O Decreto também trata da questão fundiária do Território Federal do Acre, no Artigo 10 do referido Decreto, especificamente nos parágrafos 1º e 2º, *in verbis*:

Art. 10. O Governo mandará proceder á discriminação e consequente reconhecimento das posses das terras do Território Federal do Acre, para a expedição dos respectivos títulos de propriedade. § 1º Na verificação deverão ser atendidos, tanto quanto possível:

⁸⁶ DECRETO Nº 2.543-A, DE 5 DE JANEIRO DE 1912. Estabelece medidas destinadas a facilitar e desenvolver a cultura da seringueira, do caucho, da maniçoba e da mangabeira e a colheita e beneficiamento da borracha extraída dessas arvores e autoriza o Poder Executivo não só a abrir os créditos precisos á execução de tais medidas, mas ainda a fazer as operações de crédito que para isso forem necessárias.

- a) os títulos expedidos pelos governos do Estado do Amazonas, da Bolívia e do ex-Estado Independente do Acre antes do tratado de Petrópolis;
- b) as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem em efetiva exploração ou com princípios dela e morada habitual do posseiro ou de quem o represente.

§ 2º A área máxima de cada lote será de dez quilômetros em quadra de terras.

Como bem observa Jones (2003):

A União reporta-se à providências no sentido da regularização fundiária do *Território do Acre*, reconhecendo todos os títulos legítimos (§1º, alínea “a”) e as posses mansas e pacíficas que se achem com efetiva exploração e morada habitual dos posseiros ou de quem os represente (§ 1º, alínea “b”); e no parágrafo 2º determinava a área máxima de 10 quilômetros de quadra para cada lote de terra. (grifo nosso)

A relevância do Acre no contexto deste Decreto deve-se, sobretudo, ao fato, registrado por Edilson Martins de sua “vocação para a produção do látex (ser) inquestionável, tamanhas são as reservas naturais dessa árvore em todo o seu território.

Não obstante este Decreto implementar uma política específica de ocupação da Região Amazônica e, entre outras coisas, inaugurar algumas políticas de incentivos fiscais para a região, o Brasil não conseguiu recuperar sua posição no mercado de borracha e isto levou a um abandono quase completo da Amazônia, “do ponto de vista das políticas públicas de incentivo à produção e   integração nacional, que apenas serão efetivamente recolocadas na ordem das preocupações federais na segunda metade deste século, sobretudo com a instituição do PIN - Programa de Integração Nacional - no período militar” (JONES, 2003).

A situação era de pouca clareza em relação a uma estratégia de desenvolvimento mais consistente para a região. De acordo com Oliveira *et al.* (2014):

A estratégia implementada durante a Segunda Guerra Mundial, com a criação do Banco de Crédito da Borracha, foi uma tentativa de se constituírem mecanismos que pudessem servir como instrumentos capazes de soerguer a economia exportadora local, vinculada, diretamente, aos interesses norte-americanos, pelo fornecimento de matérias-primas para a sua indústria.

Segundo Homma⁸⁷ (1990) “pode-se afirmar que até 1953, a economia da Amazônia era essencialmente extrativa, uma vez que mais da metade da renda do setor primário provinha do extrativismo vegetal”.

Na opinião de Smith (1968, citado por HOMMA, 1990), a extração de recursos naturais está sujeita a dois tipos de externalidades que elevam o custo de produção: a do estoque (inversamente proporcional à massa do recurso natural) e a da congestão (quando maior número de extratores convergem para extração de determinado estoque de recurso natural). Negri (1989, citado por HOMMA, 1990) introduz o conceito de externalidade estratégica. Esse decorre da competição entre os extratores para apropriar os recursos naturais cujos direitos de propriedade são indefinidos e o acesso não é exclusivo. A propriedade do recurso é assegurada pela rapidez na apropriação.

Quando os ingleses realizaram a domesticação da seringueira, no sudeste asiático, evidenciou-se a negligência das políticas públicas nacionais, com base na crença de sua inesgotabilidade e da irrelevância da domesticação.

A característica marcante desse período é a presença mínima do Estado. Segundo Oliveira et al. (2014) “as ações dos governos locais, de maneira planejada, visando ao crescimento econômico da região inexistiam, e a presença do Governo Federal com políticas de integração e/ou planejamento regional também não ocorreu, efetivamente, até o início da década de 40. [...] A falta de interesse político, ou mesmo social, explícito em relação a questões propriamente relacionadas ao processo de desenvolvimento amazônico representou, nesse contexto, um importante fator limitador”.

Além disso, Jean Soublin⁸⁸ chama a atenção para o fato de que:

Durante os cinquenta anos do esplendor da borracha, o poder central não reinvestiu na Amazônia senão um quarto das receitas que de lá recebia, reservando o restante para as regiões do sul do país (...). Essa prática autoriza a Amazônia de hoje a se afirmar como credora dos vizinhos do sul (SOUBLIN, 2003)

Vale observar que, mesmo frágil, o debate sobre o desenvolvimento da região se impõe desde, pelo menos, a década de 30, tendo a tônica do discurso da maior

⁸⁷ HOMMA, Alfredo Kingo Oyama. **A dinâmica do extrativismo vegetal na Amazônia: uma interpretação teórica**. Belém: EMBRAPA-CPATU, 1990. 38p. il. (EMBRAPA-CPATU. Documentos, 53).

⁸⁸ SOUBLIN, Jean. **História da Amazônia**. Tradução de Laís Andrade – Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército. Ed. 2003. 304 p.

integração da Amazônia ao Brasil como um de seus principais elementos (Becker, 2009).

2.4.2 Segunda Geração: década de 1930 até a década de 1980 - o Nacional-desenvolvimentismo

A concepção do Estado como promotor do desenvolvimento, coordenado por meio do planejamento, dando ênfase à integração do mercado interno e à internalização dos centros de decisão econômica, foi plenamente incorporada pelo nacional-desenvolvimentismo brasileiro. O Estado passa, assim, de prestador de serviços ao papel de agente responsável pela promoção do desenvolvimento econômico, seja em razão dos princípios da segurança e defesa nacionais ou seja em função da ideologia do desenvolvimentismo liderado pelo Estado.

No cenário internacional, a Grande Depressão, iniciada em 1929, com o “crash” da bolsa de valores de Nova Iorque, marcou o início do fim da hegemonia absoluta do liberalismo, seguida pelo surgimento do keynesianismo. O Brasil sentiu o problema através da violenta queda das exportações de café, em face da retração dramática da demanda internacional por café.

Na Amazônia são conhecidas as ações de intervenção estatal como a criação dos territórios federais; do Banco de Crédito da Borracha; da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPEVEA) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM); de empresas ou companhias estatais de telecomunicações; de energia elétrica; de águas e esgotos; de bancos estatais e agências de fomento. Enfim, são inúmeras as ações de intervenção direta do Estado brasileiro na produção de bens e serviços orientados para o mercado.

Nem todas as economias periféricas desenvolveram ideologias de desenvolvimento econômico e intervenção estatal tão elaboradas quanto o nacional-desenvolvimentismo brasileiro, sob o impulso decisivo de Getúlio Vargas (BASTOS, 2006)⁸⁹.

O pensamento desenvolvimentista já estava presente em discurso de Vargas em 1944, quando afirmou: “Só as mentalidades impermeáveis aos ensinamentos

⁸⁹ BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A Construção do Nacional-Desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a Dinâmica de Interação entre Estado e Mercado nos Setores de Base. Economia, Selecta, Brasília (DF), v.7, n.4, p.239–275, dezembro 2006.

dos fatos podem acreditar ainda na validade do 'laissez-faire' econômico e nos seus corolários políticos”.

Conforme Bastos (2006) o que apresenta maior continuidade no nacionalismo econômico de Vargas é a adesão ao ideário do nacional-desenvolvimentismo, ou seja, a vinculação do interesse nacional com o desenvolvimento, ativado pela vontade política concentrada no Estado, de novas atividades econômicas, particularmente industriais, associadas à diversificação do mercado interno.

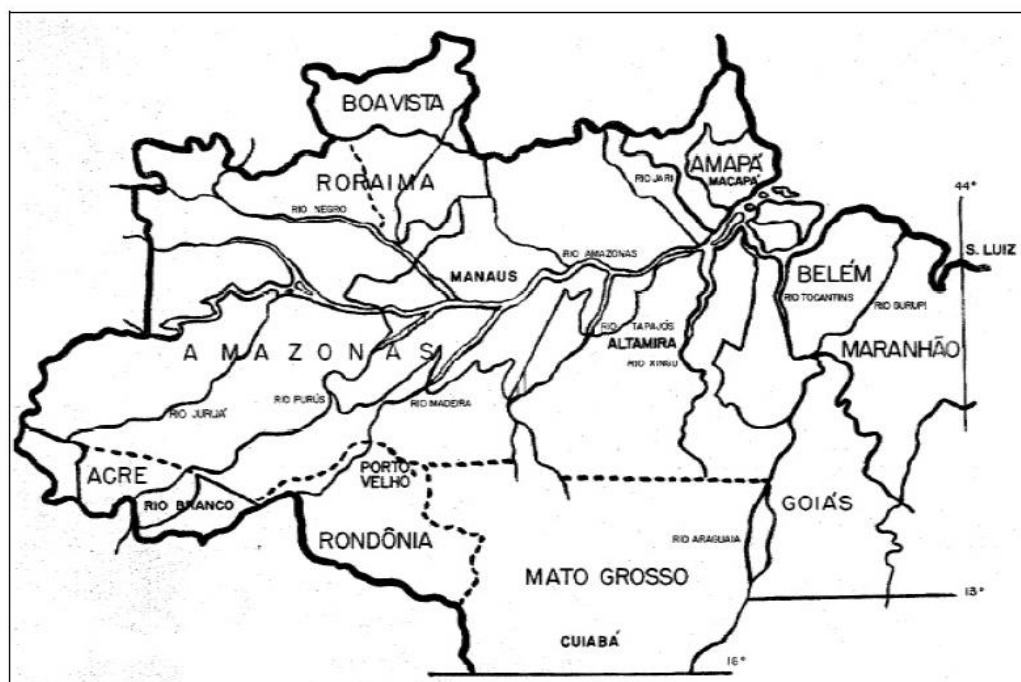
O período marca a retomada do debate nacional sobre a economia regional amazônica e sua estratégia de interação com a economia brasileira. Como resultado de todo um debate sobre o planejamento, elaboração e execução das políticas na região amazônica, que resultou na Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953, que dispôs a respeito do Plano de Valorização da Amazônia (PVA) e criou a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) que seria a executora do Plano. De acordo com Oliveira *et al.* (2014):

A segunda metade da década de 40 constituiu momento de grande relevância para a região amazônica, pois registrou o início da elaboração da primeira tentativa de planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia brasileira, isso como parte das alterações institucionais previstas no artigo 199 da Constituição de 1946 e dos debates que a partir daí se seguiram, culminando com o ato de criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) em 1953.

Dessa lei, merece destaque a delimitação espacial correspondente à Amazônia (Figura 1), ou seja, da área que sofrerá ação a partir da execução do Plano. Segundo consta no artigo 2º:

A Amazônia brasileira, para efeito de planejamento econômico e execução do Plano definido nesta lei, abrange a região compreendida pelos Estados do Pará e do Amazonas, pelos territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco e ainda, a parte do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16º, a do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13º e a do Maranhão a oeste do meridiano de 44º (BRASIL, 1953a, art. 2º).

Figura 1: Amazônia e sua divisão territorial segundo a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia.



Fonte: Brito (1998)⁹⁰.

Essa área corresponde ao que posteriormente foi institucionalizado como Amazônia Legal⁹¹, que hoje envolve nove estados: a totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte do Estado do Maranhão.

Considera-se que o debate que surgiu sobre desenvolvimento da (e para a) região amazônica na segunda metade da década de 40, apesar de relacionado com a discussão nacional que ganhou força durante o período, isto é, o pensamento nacional-desenvolvimentista, apresentou importantes diferenças em relação a este, uma vez que envolto em heterogeneidade estrutural entre a região amazônica e o centro-sul do País (OLIVEIRA *et al.*, 2014).

Para Becker (2009), a importância desse período configura-se na exata medida em que o Brasil, definitivamente, tomou consciência dessa região, seja pelos aspectos populacionais, seja pela dimensão territorial. Segundo ela “[...] a partir de

⁹⁰ BRITO, D. C. de. *A Sudam e a crise institucional do desenvolvimento na Amazônia*. Belém: Editora do NAEA, 1998. (Paper do NAEA, n. 96).

⁹¹ O conceito de **Amazônia Legal** foi instituído pelo governo brasileiro como forma de planejar e promover o desenvolvimento social e econômico dos estados da região amazônica, que historicamente compartilham os mesmos desafios econômicos, políticos e sociais. Baseados em análises estruturais e conjunturais, seus limites territoriais tem um viés sociopolítico e não geográfico. Os limites da Amazônia Legal foram estendidos várias vezes em consequência de mudanças na divisão política do país. A sua forma atual foi definida pela Constituição de 1988, que incluiu Tocantins, Roraima e Amapá.

então, a ocupação da Amazônia torna-se uma questão de Estado, bem mais complexa e acelerada” (BECKER, 2009)

Porém, o grande impulso do capitalismo brasileiro se deu durante o governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1960). A construção de Brasília - a nova capital -, o favorecimento à entrada da tecnologia e capital estrangeiros, são marcas de um período onde a nação era convocada a superar seu atraso. Se houve modernização, também é verdadeiro que o crescimento econômico gerou a ampliação das disparidades regionais, das desigualdades sociais e dos focos de tensões sociais.

A partir da década de 50, o processo de povoamento da Amazônia volta-se para acompanhar a expansão da fronteira agrícola, com a abertura das vias rodoviárias de penetração. Com isso intensifica-se a competição por mais terra para a agricultura. Vislumbra-se a Amazônia como a região que proporciona oferta ilimitada de terra. Conforme Homma (1990) “a expansão da fronteira agrícola na Amazônia foi impulsionada pela redução do custo de uso da terra em relação a outras áreas do País, decorrente da abertura de rodovias na região”. Neste período, o poder público nacional implantou programa que serviu para emigrar trabalhadores nordestinos ao Amazonas.

As políticas públicas de desenvolvimento da Amazônia desfechadas a partir da década de 1960 são responsáveis pela forma de ocupação produtiva da região. Para os pesquisadores Chelala e Chelala (2011)⁹² as repercussões dessas políticas relacionam-se a variados aspectos do contexto amazônico, como por exemplo, a quebra do isolamento físico da região e a sua integração definitiva ao restante do território nacional, a instalação de infraestrutura de portos, aeroportos, rodovias, radares, usinas hidrelétricas, equipamentos sociais e cidades, antes inexistentes na região.

2.4.3 Terceira Geração- a partir da década de 1980, tendo como marco político a Carta Magna de 1988

O ideal de progresso e desenvolvimento pautados na economia de mercado com base na industrialização a qualquer custo trouxe inúmeros danos ao meio

⁹² CHELALA, Claudia & CHELALA, Charles. Políticas de Desenvolvimento da Amazônia e o Meio Ambiente. REU, Sorocaba, SP, v. 37, n. 1, p. 19-35, jun. 2011.

ambiente. Questões relacionadas à degradação dos ecossistemas regionais também se entrelaçam com as políticas de desenvolvimento. De acordo com Kutz (1992) citado por Scantimburgo (2011)⁹³, a maior parte da sociedade foi modernizada no sentido negativo, ou seja, destruíram as estruturas tradicionais sem que nada fosse colocado em seu lugar. Exemplos para isso não faltam. A própria questão indígena e ambiental na Amazônia é exemplo próximo dessa destruição apontada por Kurz (1992).

Ante ao entendimento de que as questões ambientais regionais ampliaram-se a partir da saga desenvolvimentista, os movimentos ambientais que passaram a contestar tal modelo de desenvolvimento mantiveram de forma intensa os trabalhos visando mudanças na forma do homem se relacionar com a natureza.

Aqui o entendimento é de que o desenvolvimento socioeconômico passa a ser concebido sob a égide da noção de *sustentabilidade*, com o surgimento de políticas públicas com ênfase no desenvolvimento sustentável. Almejava-se a partir de então um novo modelo de desenvolvimento que conseguisse aliar crescimento econômico com sustentabilidade ambiental de modo a reduzir as diferenças sociais.

Tem seus fundamentos ideológicos gestados na esfera internacional, a partir da década de 1950, ganhando força na década de 1970 e culminando na realização da Conferência Internacional das Nações Unidas, no Rio de Janeiro, em 1992, com a criação de três importantes regimes internacionais de meio ambiente: Mudanças climáticas; Biodiversidade; e Florestas Tropicais.

Na década de 1970, o ambientalismo passava a ser institucionalizado alertando o homem sobre sua ação frente à natureza e de certa forma fazendo-o repensar sua relação com o meio ambiente. Scantimburgo (2011), afirma que “questões pertinentes como a degradação e finitude dos recursos naturais que muitas vezes foram considerados inesgotáveis passaram a levantar questionamentos sobre o modelo capitalista de desenvolvimento e consumo vigentes até então”.

O debate acerca do meio ambiente, por conta da emergência dos problemas ambientais, reforçou-se a nível mundial nos anos 1980. Trata-se da emergência e expansão política da ideologia da sustentabilidade nascida na Europa e nos EUA,

⁹³ SCANTIMBURGO, Andre Luiz. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável: Os limites impostos pelo capitalismo no gerenciamento e preservação dos recursos hídricos no Brasil. AURORA ano V número 7 - JANEIRO DE 2011.

que rebateu e se firmou nas Américas. Esses rebatimentos políticos são assíncronos e foram tomando forma doméstica ao longo dos anos, tendo por marco principal a Constituição Federal de 1988.

O principal instrumento legal de regulação da exploração dos recursos naturais é instituído no Brasil ainda na ditadura militar – em 1981. Trata-se da Lei 6.938/81, que cria a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), já ali baseada no discurso do desenvolvimento sustentável. Esta mesma lei estabelece mecanismos de fiscalização e normatização do uso dos recursos naturais e, cria além da PNMA, também o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) – que congrega os órgãos que gerem ou devem gerir o meio ambiente no país.

A rigor, o fim da Guerra Fria e a redemocratização do país a partir de 1985, são os cenários imediatos que possibilitaram os encaminhamentos político-institucionais trilhados pelo Brasil, a partir da década de 1990, em que a Amazônia funciona como espécie de “coração verde” da geopolítica internacional de meio ambiente e “lócus” central da política nacional de meio ambiente. Nesse sentido, a criação de áreas protegidas passou a ser difundida como a grande solução ambiental brasileira para conter desmatamentos e queimadas na Amazônia.

Em 1987 foi publicado o Relatório Bruntland intitulado de Nosso Futuro Comum e elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente que havia iniciado os trabalhos em 1983. Foi neste documento que se designou o termo *Desenvolvimento Sustentável* como “desenvolvimento que responde às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades”. Tanto o Relatório quanto a “invenção” do termo “desenvolvimento sustentável” foram questões que repercutiram decisivamente sobre a região amazônica.

A própria Constituição Federal, promulgada em 1988, além de "Constituição Cidadã", é também uma "Constituição Ambiental", tendo em vista o avanço no trato das questões ambientais presentes em seu texto, que permeiam todo o documento. Nota-se que o fundamento para se pensar políticas públicas que estimulem o desenvolvimento sustentável está na própria Constituição Federal, que assim preconiza no seu art. 225:

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

A partir de então, as discussões e ações voltadas às práticas ecológicas têm se intensificado, bem como revelado necessidades da mudança do paradigma voltado estritamente ao “crescimento” econômico, a qualquer custo, para um paradigma ecossocial; algo que, segundo Boaventura de Sousa Santos, é o paradigma emergente:

O paradigma ecosocialista é o paradigma emergente e, tal como eu o concebo, tem as seguintes características: o desenvolvimento social afere-se pelo modo como são satisfeitas as necessidades humanas fundamentais e é tanto maior, a nível global, quanto mais diverso e menos desigual; a natureza é a segunda natureza da sociedade e, como tal, sem se confundir com ela, tampouco lhe é descontínua; deve haver um estrito equilíbrio entre três formas principais de propriedade: a individual, a comunitária e a estatal; cada uma delas deve operar de modo a atingir os seus objetivos com o mínimo de controle do trabalho de outrem. (SANTOS, 2000)⁹⁴

Sobre esse fundamento que foram agregadas preocupações ecológicas (ou ecossociais) às políticas públicas no Brasil, especialmente na década seguinte à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) que ocorreu no Brasil, evento conhecido como Rio-92, no qual o Brasil assumiu vários compromissos, elencados na Agenda 21 brasileira.

Essas políticas foram ampliadas com a criação de unidades de conservação, com o objetivo de promover a inclusão social, servir de tampão para conter a expansão da fronteira agrícola, atender à simpatia internacional, estabelecer uma compensação ecológica, doutrina partidária, entre outros aspectos (HOMMA, 2008). É interessante verificar que essa ideia mantém defensores ardorosos, servindo de subsídio à política pública mundial para a Amazônia, ou seja, a criação e ampliação das áreas protegidas. A justificativa aumenta com derrubadas e queimadas crônicas e grandes obras de infraestrutura (ALLEGRETTI, 1992, 2002, citado por HOMMA, 2008).

A tarefa é a formulação de políticas públicas para a construção de uma sociedade sustentável no Brasil (que leve em conta a dimensão da natureza), isto é, uma nova concepção que considera não ser totalmente incompatível a relação economia e meio ambiente, expressa no conceito de desenvolvimento sustentável.

Segundo Becker (2005) a Amazônia é hoje uma região em si, que demanda uma política de consolidação do desenvolvimento. Fortalecimento institucional; ciência, tecnologia e inovação e regionalização são estratégias sugeridas para esse

⁹⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. A crítica da razão indolente – contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

fim. Afirmar a autora que “se a Amazônia é efetivamente uma região, então há que se substituir a política de ocupação por uma política de consolidação do desenvolvimento. Uma política de ocupação não tem mais cabimento, porque a região já está ocupada”.

Infelizmente, no Brasil, a referência à moldura ecológica da sustentabilidade tem sido até hoje mais retórica que efetiva; o governo é ainda dominado em seu núcleo central por uma visão clássica do desenvolvimento, a qual confere suprema importância, por exemplo, aos ministérios da fazenda, planejamento, transporte e energia, seguindo recomendações tradicionais dos conselheiros econômicos.

Somente nos últimos anos, especialmente na década de 2000, a atuação da sociedade brasileira no acompanhamento das atividades governamentais vem tomando forma, notadamente em relação às políticas públicas e aos resultados delas decorrentes. Nesse período, começam a se esboçar políticas e programas com base na participação social, como estratégia de redemocratização e governabilidade.

A partir de 1996, ocorre um processo paulatino de retomada da importância do planejamento e das políticas de base territorial e regional no Brasil. A política regional é retomada de forma mais densa, no entanto, a partir de 2003, com o lançamento, pelo Ministério da Integração (MI), da proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR I), institucionalizada em 2007, com o Decreto nº 6.047 e ainda não consolidada. A PNDR explicita dois objetivos primordiais: reverter a trajetória das desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da diversa base regional brasileira.

Contudo, apesar dos avanços alcançados desde então, a PNDR não logrou ainda alcançar um status de política de Estado, nem de construir o consenso político e federativo necessário que a questão regional no Brasil exige. Atualmente, tramita o Projeto de Lei do Senado nº 375, de 2015, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR - Fase II) com o propósito de reduzir as desigualdades regionais e fortalecer a coesão do país.

Percebe-se que essa tentativa de elaborar, implementar e gerir políticas públicas (notadamente as políticas regionais) com base na participação social ainda é bem frágil e incipiente. A complexidade da arquitetura federativa e institucional do país; as atribuições das distintas instâncias de governo no desenvolvimento regional; as premissas e requisitos de empoderamento, controle social e participação de

atores no território; e a diversidade de agentes e interesses que nele interagem são alguns dos desafios de peso à implantação de um modelo eficaz de gestão da política regional no Brasil.

A título de exemplificação, o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), lançado em 2007, que “promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável” (MPOG)⁹⁵, destinou recursos para os nove estados da Amazônia Legal, na ordem de R\$ 185,9 bilhões, o que equivale a 29,1% dos projetos do PAC em todos o país. O problema é que a “carteira de projetos” foi montada a partir de diálogo com os governantes, sem consulta aos interesses da sociedade e participação social ativa, com o objetivo de criar condições para promover o desenvolvimento regional sustentável. Se a ideia é contemplar a Amazônia em suas peculiaridades, nada melhor do chamar ao debate e ouvir os povos da região. A Amazônia só será sustentável se os mais de 25 milhões de brasileiros que nela vivem sentirem melhorias na sua qualidade de vida.

Segundo Carneiro (2010)⁹⁶:

O público das políticas públicas comunicativas de desenvolvimento regional é reconhecido no momento em que um *grupo de atores sociais*, todos *falantes e ouvintes*, reunidos em torno desse tema comum dos mundos objetivo, social e subjetivo, e tendo como suporte seus mundos sistêmicos e vividos partilhados intersubjetivamente, orientam seus planos de ação na busca de um entendimento sobre as questões que os envolvem, sem que o consenso seja resultante de coações, mas tão somente de processos de argumentação, contra-argumentação, aprendizagem e convencimento.

Nesse sentido, se o que se pretende é estabelecer um novo modelo para o desenvolvimento (regional) do país, deve-se incorporar a dimensão horizontal e participativa na formulação de políticas públicas regionais, e estimular a participação das instâncias federativas e dos atores sociais envolvidos e interessados diretamente nessas políticas.

⁹⁵ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>. Acesso em 13/01/2016.

⁹⁶ CARNEIRO, Rosalvo Nobre. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento regional**. B.goiano.geogr. Goiânia, v. 30, n. 2, p. 113-123, jul./dez. 2010

3 TRANSFERÊNCIA DE TERRAS DA UNIÃO AO ESTADO DE RORAIMA: SITUAÇÃO DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE

O problema macrorregional associado ao déficit institucional relativo aos direitos de propriedade na região amazônica, apesar de ter matriz político-institucional comum para todos os Estados-membro que compõem a Amazônia Legal, se apresenta com especificidades ou peculiaridades bem distintas em cada estado. Esse quadro de déficit institucional se revela marcante no estado de Roraima, por conta do contexto político-histórico de formação desse estado e pela permanência de estruturas institucionais que dificultam a alocação e garantia dos direitos de propriedade.

3.1 BREVE HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO TERRITORIAL DO ESTADO DE RORAIMA

O histórico de ocupação territorial e da formação dos direitos de propriedade do atual Estado de Roraima apresenta, no seu conjunto, complexo quadro fundiário. O que se viu durante todo o processo de ocupação do Estado, desde o início da colonização do Vale do Rio Branco, foi certa desordem, que estendeu seus reflexos até os dias atuais.

A formação do território do Estado de Roraima pode ser dividida basicamente em quatro períodos: o primeiro, que vai desde o início da colonização do Vale do Rio Branco até a criação do Município de Boa Vista, em 1890; o segundo, da criação do Município até criação do Território Federal do Rio Branco, em 1943; o terceiro, que vai de 1943 até a criação do Estado, em 1988; e o quarto, que vai de 1988 até os dias atuais, concentrando-se neste ultimo período o objeto dessa pesquisa.

3.1.1 Primeiro período: do início da colonização até a criação do município de Boa Vista

De acordo com Menck (2008)⁹⁷, a colonização portuguesa da região do Rio Negro teve início em pleno período da União Ibérica, mais especificamente em 1639,

⁹⁷ MENCK, José Theodoro Mascarenhas. **Ocupação Territorial de Roraima**. Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (ASLEGIS). Caderno ASLEGIS 34 - A Cidade. 2008 (p. 133-151).

quando Pedro Teixeira, depois de tê-los explorado, tomou posse dos rios Amazonas e Negro em nome da Coroa de Portugal. Nesse mesmo período, o explorador descobriu o Rio Branco, dando início às incursões pela região.

A região do Rio Branco também era alvo de cobiça de espanhóis e holandeses, o que aumentou a preocupação dos portugueses em consolidar sua presença na região. Segundo Freitas (1996), os espanhóis, vindos do Orenoco, entre 1771 e 1773, invadiram o território português do Rio Branco, estabelecendo-se no Rio Uraricoera. Todavia, foram derrotados por portugueses e brasileiros no Rio Tacutu. Diante de tal cobiça, a ocupação da região tornou-se ponto de honra para os portugueses após a expulsão dos espanhóis.

Entre 1775 e 1776, atendendo-se uma demanda do Governo Colonial, foi realizada construção do Forte São Joaquim, que consolidou a presença portuguesa na região. Segundo Freitas (1996), a edificação do Forte São Joaquim desempenhou papel importante, uma vez que ali estava o representante do Governo da Província de São José do Rio Negro, maior autoridade desta vasta região.

Inicialmente, a ocupação portuguesa na região tinha a defesa do território como maior justificativa, mas pouco tempo depois passou a haver a exploração econômica da região, que se deu, sobretudo, com a introdução da pecuária nos campos naturais existentes.

No que se refere à questão fundiária da região, Vieira (2007) destaca a questão da Lei de Terras de 1850:

A Lei de Terras de 1850 institucionaliza no Brasil o regime da grande propriedade privada, restringindo o acesso a terra e ampliando o contingente de despossuídos. De acordo com a Lei, as terras indígenas foram enquadradas em dois tipos: as derivadas do indigenato, ou seja, as reconhecidas como dos índios por direito originário, livres da necessidade de legitimação; e as terras reservadas à colonização dos indígenas, consideradas devolutas, inalienáveis e destinadas ao usufruto desses povos. As oligarquias interpretaram a lei de 1850 de acordo com seus interesses, sendo que aos poucos os poderes locais passaram a vender as terras das aldeias extintas, como também a usá-las para fundação de vilas, povoações ou mesmo logradouro público. Isso se deu principalmente depois da criação do Ministério da Agricultura, em 1860, e da passagem da política indigenista para aquele órgão. Depois disso, dezenas de aldeias foram extintas formalmente. Já em 1887, as terras das aldeias extintas tornaram-se domínio das antigas províncias, e na República as Câmaras Municipais passaram a ter poder de decisão sobre elas, facilitando aos fazendeiros da região a regularização das terras que haviam ocupado.

Segundo a Lei Nº 601, de 18 de setembro de 1850, em seu Art. 3º são *terras devolutas*:

§ 1º - As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º - As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º - As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º - As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei.

Muitos fazendeiros, na época, estabeleceram-se sobre as chamadas terras devolutas, o que acarretou problemas, em períodos posteriores, para a regularização das mesmas.

3.1.2 Segundo período: da criação do Município de Boa Vista até criação do Território Federal do Rio Branco (1890-1943)

Ainda dentro do contexto histórico da ocupação da região, o ano de 1890 representou um marco, com a criação do município de Boa Vista do Rio Branco, pelo Governador do Estado do Amazonas, Augusto Ximeno de Villeroy, no dia 09 de julho. Podemos definir este como o segundo período de ocupação territorial de Roraima.

Nesse período, conforme Freitas (1996), as condições adversas ocasionadas pelas secas, na região Nordeste do Brasil, trouxeram muitos nordestinos para a região do Vale do Rio Branco. A pecuária continuava sendo a principal atividade econômica e as fazendas de gado continuavam a se expandir. Vale lembrar que boa parte do gado aqui produzido era exportada para Manaus em troca de gêneros de primeira necessidade.

Figura 2: Configuração do atual Estado de Roraima antes da criação do Território Federal.



Fonte: Oliveira, 2007.

3.1.3 Terceiro período – da criação do Território Federal do Rio Branco até a criação do Estado (1943 a 1988)

O advento do Estado Novo (1937-1945) veio com a outorga de uma nova Constituição, em 1937, de natureza autoritária, centralista, que concentrava o poder executivo da República, na figura presidencial. O Congresso Nacional foi fechado, e decretadas vigorosas leis de censura, que possibilitaram a Vargas o exercício de amplos poderes, inclusive o de nomear interventores para governar os estados.

Nesse contexto de profundas mudanças no Brasil e no mundo em razão da Segunda Guerra Mundial (1939-1943), nasceu a autarquia territorial federal denominada Território Federal de Roraima do Rio Branco em 1943. Nasceu tendo

por base, áreas de terras desmembradas do estado do Amazonas (art. 1º, Decreto-Lei nº 5.812/1943)⁹⁸, as quais foram passadas para o domínio da União, pelo mesmo decreto lei (art. 2º). O interventor federal no Amazonas em 1943, era Álvaro Maia que governava o estado desde 1935. Fica a observação de que a União desmembrou o território amazonense sem qualquer oitiva da população ou assentimento prévio do governador e da Assembleia Legislativa do Amazonas.

Em 1943, inicia-se uma nova etapa geopolítica, com a criação do Território Federal do Rio Branco, que mais tarde, em 1962, viria a ser chamado de Território Federal de Roraima.

Figura 3: Território Federal do Rio Branco.

TERRITÓRIO FEDERAL DO RIO BRANCO - INSTALADO EM JUNHO DE 1944
Divisão Territorial de acordo com o Decreto-Lei nº 5.812 de 13 de setembro de 1943 (o município de Catrimani nunca foi instalado)



Fonte: Oliveira, 2007.

⁹⁸ Decreto-Lei nº 5.812 de 13 de setembro de 1943. Art. 1º São criados, com partes desmembradas dos Estados do Pará, do Amazonas, de Mato Grosso, do Paraná e de Santa Catarina, os **Territórios Federais** do Amapá, **do Rio Branco**, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguassú.

O Território Federal do Rio Branco foi criado pelo Decreto-Lei 5.812, de 13 de setembro de 1943, tendo sido desmembrado do Estado do Amazonas, com o intuito de garantir a ocupação e a soberania das zonas de fronteiras.

O Artigo 2º do Decreto-Lei 5.812/1943 destaca que passam para o domínio da União os bens que, pertencendo aos Estados ou Municípios na forma da Constituição e das leis em vigor, se acham situados nos Territórios delimitados no artigo precedente⁹⁹. Por força desse artigo, todos os bens até então pertencentes ao Município de Boa Vista, inclusive os bens imóveis, com a criação do Território Federal do Rio Branco, agora faziam parte do domínio da União.

Figura 4: Território Federal de Roraima, antes das emancipações de 1982.



Fonte: Oliveira, 2007.

⁹⁹ O Artigo precedente a que refere o Art. 2º do Decreto-Lei Nº 5.812, de 13 de Setembro de 1943, no caso o Art. 1º, destaca os novos Territórios Federais criados, conforme se segue: Art. 1º São criados, com partes desmembradas dos Estados do Pará, do Amazonas, de Mato Grosso, do Paraná e de Santa Catarina, os Territórios Federais do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguassú.

Como autarquia territorial da Administração Pública Federal indireta, o governador do território federal era nomeado Delegado do Presidente da República. Assim, os assuntos pertinentes ao Rio Branco deixaram de passar pelo Palácio Rio Negro, em Manaus, e foram para o Palácio do Catete, no Rio de Janeiro.

Todavia, o desmembramento do Estado do Amazonas, a criação do Território Federal do Rio Branco/Roraima, a fragmentação da malha municipal e outros processos territoriais importantes, não colocaram um fim ao problema fundiário na região.

Figura 5: Território Federal de Roraima após as emancipações de 1982.



Fonte: Oliveira, 2007.

Nesse cenário, Vieira (2007), diz que um fato que constatava o grave problema fundiário da região, vinha do então Ministério do Interior (1975-1979).

Nesse período, esse Ministério realizou um estudo para elaborar o segundo Plano de Ação do Governo para o então Território Federal de Roraima, como forma de concretizar a vinda de imigrantes para o Estado com o objetivo de ocupar os “vazios da Amazônia”, além de definir uma estratégia agropecuária.

Foi através desse estudo que se constatou, depois de todo o levantamento efetuado, que a situação fundiária dos proprietários de terra em Roraima era totalmente indefinida. Nesse período havia somente 1.193 imóveis rurais cadastrados pelo Sistema Nacional de Cadastro Rural, apenas 172 possuíam títulos definitivos de propriedades.

O Território recebia cada vez mais imigrantes, que se instalavam principalmente nas zonas rurais, que como vemos não tinham, e muitas não têm até hoje, uma situação fundiária definida.

Os incentivos governamentais concedidos na segunda metade do século XX favoreceram de forma significativa a ocupação do Estado de Roraima. Em decorrência dos projetos de assentamento que são crescentes nessa região, um grande número de imigrantes de todas as partes do país se dirigiu ao atual Estado de Roraima no intuito de serem, ao menos inicialmente, inseridos nas atividades agrícolas (SILVA; LACERDA; DINIZ, 2012)¹⁰⁰.

3.1.4 Quarto período: da criação do Estado de Roraima até os dias atuais

O quarto período que convém ser destacado na história de ocupação Territorial do Estado de Roraima se inicia em 1988, quando ocorreu a criação do Estado.

A criação do Estado do Roraima deu-se com a promulgação da Constituição de 1988, nos termos do art. 14, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 14. Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos.
(...)

¹⁰⁰ SILVA, Romerito Valeriano da; LACERDA, Elisângela Gonçalves; DINIZ, Alexandre Magno Alves. **Migrações Internas e Seus Impactos no Estado de Roraima**. VI Encontro Nacional da Anppas, 18 a 21 de setembro de 2012. Belém/PA – Brasil.

§ 2º - Aplicam-se à transformação e instalação dos Estados de Roraima e Amapá as normas e os critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia, respeitado o disposto na Constituição e neste Ato.

É a partir da análise e interpretação do artigo supracitado que se inicia toda uma discussão política e jurídica sobre qual o momento histórico em que as terras passaram ao domínio do Estado de Roraima.

Todavia, a questão da dominialidade das terras ainda é um problema complexo. Hoje, decorridos mais de 25 anos de sua criação, boa parte das terras do Estado ainda pertencem à União, vez que ainda estão estagnados os processos de transferência das glebas.

Figura 6: Configuração atual do Estado de Roraima após a criação de novos municípios em 1995.



Fonte: ITERAIMA.

Ao longo de toda a história do Estado, questões de ordens diversas impediram que a regularização fundiária do Estado fosse completamente efetivada,

por meio de uma solução definitiva, o que daria ao Estado um maior grau de autonomia sobre o seu próprio território.

3.2 SITUAÇÃO INSTITUCIONAL DA ALOCAÇÃO DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE DA TERRA NO ESTADO DE RORAIMA: DE 1988 A 2015

Para melhor entender a situação fundiária do Estado de Roraima, torna-se necessária a análise de algumas hipóteses relativas ao ato legislativo e ao momento histórico em que as terras federais foram (ou serão) efetivamente transferidas ao Estado, acompanhado dos respectivos entendimentos doutrinário e jurídico. São elas:

1. Roraima tem o domínio das terras desde a criação do Estado em 1988;
2. Roraima tem o domínio das terras a partir da edição da Lei nº 10.304/2001;
3. Roraima terá o domínio das terras somente após o cumprimento do Decreto 6.754/2009.

3.2.1 Roraima tem o domínio das terras desde a criação do Estado em 1988

Considerando a hipótese de que o Estado de Roraima é o titular das terras do seu território, desde sua criação, ocorrida com a promulgação da Constituição Federal de 1988, nos termos do artigo 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) combinado com (c/c) o artigo 15 da Lei Complementar 41/81 (Cria o Estado de Rondônia, e dá outras providências).

Ao constituir o Estado Federado de Roraima (até então, mera autarquia territorial da União), a Constituição Federal de 1988, no art. 14, §§ 1º e 2º do Ato de suas Disposições Transitórias, estabeleceu que:

Art. 14. Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos.

§ 1º - A instalação dos Estados dar-se-á com a posse dos governadores eleitos em 1990.

§ 2º - Aplicam-se à transformação e instalação dos Estados de Roraima e Amapá as normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia, respeitado o disposto na Constituição e neste Ato.

A própria Constituição que transformou o Território Federal de Roraima em Estado membro da Federação brasileira, determinou a aplicação ao novo Estado das normas da LC 41/81 que criou o Estado de Rondônia. No que se refere ao patrimônio, dispõe o art. 15 da referida lei que:

Art. 15 - Ficam transferidos ao Estado de Rondônia o domínio, a posse e a administração dos seguintes bens móveis e imóveis:

I - os que atualmente pertencem ao Território Federal de Rondônia;

II - os efetivamente utilizados pela Administração do Território Federal de Rondônia;

III - rendas, direitos e obrigações decorrentes dos bens especificados nos incisos I e II, bem como os relativos aos convênios, contratos e ajustes firmados pela União, no interesse do Território Federal de Rondônia.

Para alguns autores a criação do Estado pela própria Carta Magna, por si só, já teria o condão de transferir o patrimônio pertencente ao Território ao novo Estado Federado, por força do § 2º do art. 14 do ADCT combinado com o artigo 15 da LC 41/81.

Pela análise do inciso I do art. 15 da LC 41/81 depreende-se que todos os bens do domínio terrestre compreendidos no espaço geográfico do Território Federal de Rondônia passaram para o Estado quando de sua criação. Se isso é válido para o Estado de Rondônia, também o é para o Estado de Roraima, obedecendo ao princípio da simetria e em atendimento ao dispositivo constitucional que ordena a aplicação aos Estados criados pela CF/88 (Amapá e Roraima) das normas e critérios seguidos na criação daquele Estado. Dentre esses bens imóveis estão compreendidas as terras devolutas que, excetuando-se aquelas que pertencem a União (nos termos do art. 20, II da CF), passaram a pertencer ao novo Estado as demais terras devolutas, pelo que dispõe o artigo 26, IV:

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

(...)

IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

Conforme Lobo (2009)¹⁰¹ “quer por força do artigo 14 do ADCT combinado com o art. 15, I, da LC 41/81, quer por força desse dispositivo constitucional, as terras devolutas do antigo território passaram ao novo Estado, no mesmo momento de sua criação.” Ressalvadas, logicamente, aquelas terras devolutas que são juridicamente inclusas como bens da União (art. 20, II da CF/1988).

Ainda para essa autora, não haveria necessidade de qualquer outra providência legal – a não ser atos burocráticos e registrares diligenciados pelo próprio

¹⁰¹ LOBO, Ellen Regina. Roraima, a questão fundiária e a evolução de seu desenvolvimento. Boa Vista: Editora da UFRR, 2009.

Estado – para que os referidos bens, pertencentes ao antigo território, passassem ao domínio da nova unidade federada.

Por esse entendimento, foi transferido ao Estado de Roraima, no mesmo passo, a porção geográfica do território nacional outrora pertencente à autarquia política extinta mediante transformação, com todos os bens que a integravam.

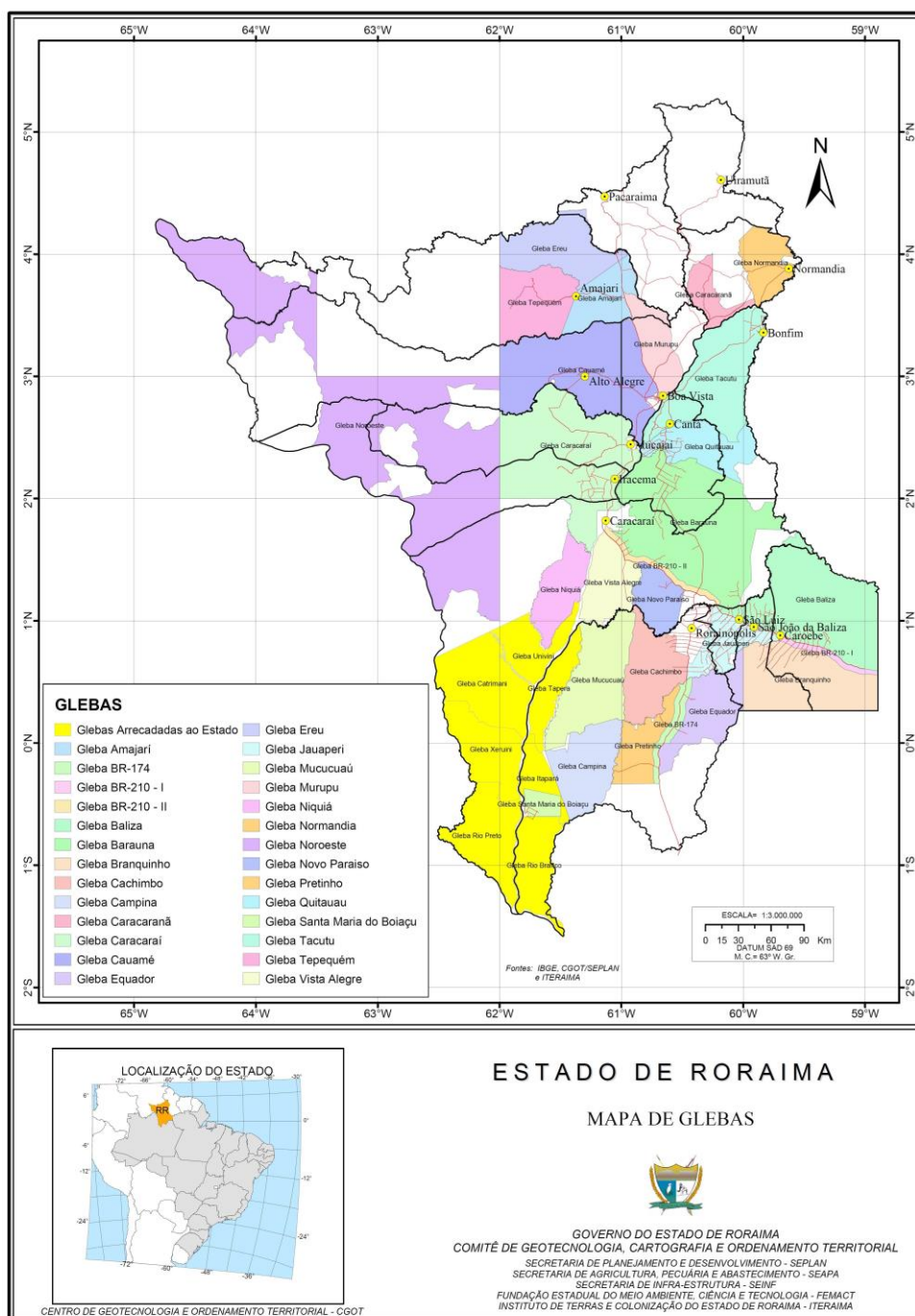
Em outras palavras, as glebas matriculadas em nome da União Federal passaram a integrar o patrimônio do Estado de Roraima, desde sua criação, nos termos do art. 14, § 2º, do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988, e da Lei Complementar n. 41/1981, que criou o Estado de Rondônia.

Esse também foi o entendimento do Estado de Roraima, conforme contestação oferecida na AMS 1364 RR¹⁰², julgada em 2006 pelo TRF da 1ª região:

(...) No mérito, ratifica a contestação, argumentando que a pretensão do INCRA esbarra em ato soberano, de natureza constitucional originária, que transferiu os bens discutidos, da União Federal ao novel Estado de Roraima. Assevera que tais bens foram trespassados ao domínio do Estado de Roraima, ora Apelante, por força do disposto no art. 14, §2º, do ADCT/88, c/c art. 15, incisos I e II, da Lei complementar nº 41/81, para que a mesma base física do ex-Território Federal de Roraima se transformasse na base física do novo Estado Federado.

¹⁰² Trata-se de MS 1999.42.00.001364-9/RR, no qual o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, impetrou a presente ação constitucional, com pedido de liminar, visando: o bloqueio por parte da 2ª Autoridade- Impetrada, Oficial do Cartório de Imóveis de Caracaraí-RR das matrículas das glebas situadas no Estado de Roraima; vedando-se, também, novos registros ou averbações oriundas de processo de arrecadação sumária; bem como a abstenção da 1ª autoridade-impetrada, presidente do Instituto de Terras do Estado de Roraima – ITERAIMA da pretensão de titulação ou novos registros nas matrículas das glebas indicadas.

Figura 7: Divisão do Estado de Roraima em Glebas.



Fonte: Governo de Roraima.

Na esteira desse entendimento, temos ainda a ACO 943 RR, julgada em 2012, cujo trecho transcrevemos abaixo:

(...) As glebas relacionadas pelo impetrante na petição inicial pertencem ao Estado de Roraima, por força do disposto no art. 14, § 2º, do ADCT, c/c art. 15, I e II, da LC n. 41/81. Para tanto, ressalta que os bens imóveis

pertencentes e/ou utilizados pela administração do extinto Território Federal de Roraima estavam registrados em nome da União, consoante o determinado pelo Decreto-lei n. 5.812/43, quando houve a promulgação da Constituição Federal de 1988, momento no qual tais bens foram lhe transferidos para que compusessem a sua base física. Ressalte-se, também, que as terras devolutas pertencentes à União somente seriam aquelas que se amoldam ao previsto pelo art. 20, II, razão por que as glebas discutidas seriam terras devolutas do estado de Roraima, consoante o disposto pelo art. 26, IV, da Constituição Federal de 1988. A aquisição do domínio dos imóveis, nos termos dos dispositivos constitucionais, é ato jurídico perfeito que tornou, portanto, desnecessário ato de transferência formal de domínio da União ao Estado de Roraima. (STF - ACO: 943 RR, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 13/11/2012, Data de Publicação: DJe-228 DIVULG 20/11/2012 PUBLIC 21/11/2012)

Porém, o entendimento do STF nesse mesmo julgado (ACO 943 RR) é que “na verdade, a transformação do ex-Território Federal de Roraima em Estado Federado não teve o condão de transferir para este os imóveis à época pertencentes à União Federal”.

O exame acurado revela que a decisão do STF se fundamenta no seguinte encadeamento lógico e histórico:

a) Em 1943, por força do Decreto-Lei nº 5.812/1943, a criação do Território Federal do Rio Branco, atual estado de Roraima, foi efetuada com base no desmembramento de terras do estado do Amazonas. Referidas terras passaram para o domínio da União (art. 2º do referido Decreto);

b) Em 1971, pelo Decreto-Lei nº 1.164/1971¹⁰³ são declaradas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais, as terras devolutas situadas na faixa de cem (100) quilômetros de largura, em cada lado do eixo das rodovias já construídas, em construção ou projeto: BR-174, trecho Manaus - Caracará - Boa Vista - fronteira com a Venezuela, na extensão aproximada de 800 quilômetros; BR-401 trecho Boa Vista - fronteira com a Guiana, na extensão aproximada de 140 quilômetros; Rodovia Perimetral Norte – trecho Macapá – Caracará.

c) As terras devolutas acima referidas foram incluídas entre os bens da União, as quais foram arrecadadas pelo INCRA (art. 2º do Decreto-Lei nº 1.164/1971).

d) A Constituição Federal de 1988 remeteu a questão das terras para a Lei Complementar nº 41/1981, que regulamentou a estadualização de Rondônia. Neste sentido, ao transferir o domínio, a posse e a administração dos bens móveis e imóveis que pertencessem ao Território Federal de Roraima, na realidade isso não

¹⁰³ Essa lei foi revogada pelo DL 2.375 de 24/11/1987.

incluía a maior parte, a quase totalidade das terras, considerando que estas pertenciam à União e não à autarquia Território Federal.

Segundo a SPU, quando o estado de Roraima foi criado, poucos eram os bens imóveis matriculados em nome do Território Federal de Roraima, citando-se como exemplo os terrenos onde atualmente estão instalados os seguintes órgãos: Palácio do Governo; Assembleia Legislativa de Roraima; Palácio da Cultura, escolas antigas, exceto às pertencente à Igreja Católica; Parque Anauá, Bairros dos Estados, Mecejana, área nobre do bairro São Francisco; Distrito Industrial, Fazenda Bom Intento; Secretaria Estadual de Segurança Pública; Secretaria Municipal de Finanças, Tribunal de Justiça, Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ/RR), Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social (SETRABES); Garagem central do governo. Esses prédios já eram usados pelo Estado, porém somente com os termos de transferência de titularidade, eles passarão para o domínio estadual. A SPU já repassou 38 imóveis ao Estado e trabalha em parceria com o Governo estadual na finalização dos processos de mais 400 imóveis, que pertenciam ao extinto Território Federal e já deveriam estar no patrimônio do Estado.

3.2.2 Roraima tem o domínio das terras a partir da edição da Lei nº 10.304/2001

Aqui a hipótese é que a transferência das terras para o Estado de Roraima teria se efetuado com a edição Lei n.º 10.304/2001, revestida de eficácia desde o início de sua vigência e com única finalidade de regularizar a posse já exercida pelo Estado.

Como já dito anteriormente, houve interpretações no sentido de que foram transferidas para o Estado as terras que pertenciam ao ex-Território Federal de Roraima, tendo amparo constitucional nos termos do § 2º do artigo 14 do ADCT c/c os incisos I e II do art. 15 da LC 41/1981.

Por outro lado, esse não foi o entendimento dos nossos legisladores. Como não houve a transferência automática das terras da União ao Estado de Roraima quando de sua criação, iniciou-se uma série de tentativas para regularizar as terras estaduais, que culminou com a edição da Lei n.º 10.304/2001 (transcrita abaixo),

cuja epígrafe traz como finalidade transferir ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá¹⁰⁴ terras pertencentes à União.

Art. 1º As terras pertencentes à União compreendidas nos Estados de Roraima e do Amapá passam ao domínio desses Estados, mantidos os seus atuais limites e confrontações, nos termos do art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009)

Art. 2º São excluídas da transferência de que trata esta Lei: (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009)

I – as áreas relacionadas nos incisos II a XI do art. 20 da Constituição Federal; (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009)

II – as terras destinadas ou em processo de destinação pela União a projetos de assentamento; (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009)

III – as áreas de unidades de conservação já instituídas pela União e aquelas em processo de instituição, conforme regulamento; (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009)

IV – as áreas afetadas, de modo expresse ou tácito, a uso público comum ou especial; (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009)

V – as áreas destinadas a uso especial do Ministério da Defesa; e (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009)

VI – as áreas objeto de títulos expedidos pela União que não tenham sido extintos por descumprimento de cláusula resolutória. (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009)

Art. 3º As terras transferidas ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá deverão ser preferencialmente utilizadas em atividades agrícolas diversificadas, de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, de assentamento, de colonização e de regularização fundiária, podendo ser adotado o regime de concessão de uso previsto no Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009)

§ 1º A aquisição ou o arrendamento de lotes por estrangeiros obedecerá os limites, condições e restrições estabelecidos na legislação federal.

§ 2º (VETADO)

Art. 4º O Poder Executivo regulamentará esta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009)

Art. 5º (VETADO)

A Lei n.º 10.304/2001, antes da nova redação dada pela Lei nº 11.949/2009, previa sua regulamentação no prazo de 180 (cento e oitenta dias). Para o TRF da 1ª Região em decisão proferida no *Agravo de Instrumento 2006.01.00.033037-3/RR* “o que depende de regulamentação são as exceções previstas no art. 2º e não a regra geral prevista no artigo 1º da referida lei, pelo qual as terras pertencentes à União passam ao domínio do Estado de Roraima”.

Coadunando com o entendimento de que enquanto não sobreviesse decreto regulamentador restringindo seu espectro, mediante a definição de exceções nos

¹⁰⁴ A redação original da Lei 10.304/01 tratava apenas da transferência de terras da União ao Estado de Roraima. Nova redação foi dada por meio da Lei 11.949/09, que incluiu também nesse processo de transferência o Estado do Amapá. Assim, a Lei 10.304 passou a ter seguinte ementa: “Transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá terras pertencentes à União e dá outras providências”.

moldes do artigo 2º, a norma do artigo 1º teria eficácia plena, o Estado de Roraima providenciou junto ao Cartório de Registro de Imóveis local a transferência do domínio, com a alteração das matrículas, de algumas glebas pertencentes à União. Esse ato resultou no MS 1999.42.00.001364-9/RR, impetrado pelo INCRA, que ao final obteve, em caráter definitivo, a decretação da nulidade e cancelamento de todos os atos, registros ou averbações efetuados em nome do Estado de Roraima nas matrículas das glebas elencadas.

Porém, em decorrência do conflito de interesses entre o INCRA e o Estado de Roraima, a competência foi declinada ao STF:

PROCESSUAL CIVIL. COMPETÊNCIA DO STF. CONFLITO ENTRE O INCRA E O ESTADO DE RORAIMA ACERCA DE DOMÍNIO DE TERRAS PERTENCENTES À UNIÃO. 1. Como a questão que se pretende discutir no mandado de segurança é se as terras devolutas da União Federal podiam ter sido transferidas para o Estado de Roraima, como o foram, por meio do ITERAIMA, antes de ter sido publicado o decreto federal que regulamentará a Lei nº 10.304/01, é inegável que a competência para julgar a causa é do Supremo Tribunal Federal, a teor do disposto no art. 102, I, f, da CF/88, tendo em vista o evidente o conflito entre o Estado de Roraima e a própria União, cujos interesses, no caso, são defendidos pelo INCRA. 2. Declinação da competência para o excelso Supremo Tribunal Federal. (TRF-1 - AMS: 1364 RR 1999.42.00.001364-9, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL SELENE MARIA DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 31/05/2006, QUINTA TURMA, Data de Publicação: 29/06/2006 DJ p.70)

Em mais de uma oportunidade o Supremo Tribunal Federal entendeu que a transformação do ex-Território Federal de Roraima em Estado Federado não o autorizou a levar a efeito a transcrição das terras matriculadas em nome da União e, como consequência, considerou ilegal e açodada a transferência, *in continenti*, das glebas de titularidade da União ao Estado de Roraima, *ex vi* das Ações Civis Originárias n.º 653, 768 e 943:

Eis a ementa do julgado na ACO 653:

MANDADO DE SEGURANÇA. GLEBAS PERTENCENTES À UNIÃO. REGISTRO EM NOME DO ESTADO DE RORAIMA. LEI 10.304/2001. AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO. 1. Dispondo a Lei 10.304/2001 estarem excluídas, da transferência ao Estado de Roraima, as terras relacionadas nos incisos II, III, IV, VIII, IX e X do art. 20 da Constituição Federal, e havendo expressa previsão de regulamentação no prazo de 180 dias, tem-se por antijurídico o precipitado registro das glebas em nome do Estado-membro, antes mesmo de esgotado o referido prazo, e sem a necessária e prévia identificação daquelas que serão mantidas em nome da União. 2. Segurança concedida. (ACO 653, Relatora: Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 18/11/2004, DJ 04-02-2005).

No julgamento da ACO 768, a Min. Ellen Gracie registrou em seu voto “colho a manifestação do Ministério Público Federal, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral da República Dr. Flávio Giron”, *verbis*:

(...) a transferência efetuada pelo Estado de Roraima, através do ITERAIMA, deu-se em confronto com a Lei 10.304/01, visto que não ocorreu a necessária e prévia delimitação das áreas destinadas ao domínio exclusivo da União Federal. Houve precipitação do Estado de Roraima, uma vez que o mesmo não aguardou o decurso do lapso temporal até que a União estabelecesse quais as áreas que não poderiam ser objeto de transferência.

(...) Todas as terras transferidas encontravam-se registradas em nome da União Federal, em obediência às formalidades legais aplicáveis. Com a transferência precipitada, o Estado de Roraima simplesmente não delimitou quais as áreas de interesse da União, e quais as que apresentavam outros fins de necessidade ou utilidade pública, e nem poderia fazê-lo, posto se tratar de competência da própria esfera federal.

(...) Nesse caso, tantas e tão graves são as consequências, que se apresenta indispensável a prévia regulamentação para, somente após, serem transferidas as terras. Ademais, a iniciativa precipitada do Estado de Roraima, termina, por fim, por violar o próprio artigo 20 do texto constitucional, que estabelece os bens pertencentes à União. Portanto, somente com a regulamentação da Lei 10.304/01, a ser efetuada pelo Poder Executivo, se pode falar em transferência ao Estado de Roraima de terras pertencentes à União Federal”.

Segundo o voto da Min. Ellen Gracie proferido nos autos da ACO 768 RR (2005)¹⁰⁵ “a expressa previsão de regulamentação no prazo de 180 dias é suficiente a afastar a exegese pretendida pelos impetrados de que é imediata a eficácia da norma (...). Assim, tenho por antijurídica a açodada iniciativa de registrar, em nome do Estado de Roraima, na forma em que realizada, as glebas indicadas na inicial”.

Conforme decisão do STF no julgamento da ACO 774 RR/2005¹⁰⁶, tratando-se da transferência das terras, “tantas e tão graves são as consequências, que se apresenta indispensável a prévia regulamentação para, somente após, serem transferidas as terras. Ademais, a iniciativa precipitada do Estado de Roraima, termina, por fim, por violar o próprio artigo 20 do texto constitucional, que estabelece os bens pertencentes à União. Portanto, somente com a regulamentação da Lei 10.304/01, a ser efetuada pelo Poder Executivo, se pode falar em transferência ao Estado de Roraima de terras pertencentes à União Federal”.

¹⁰⁵ Trata-se de oposição ajuizada pelo Estado de Roraima na ação reivindicatória proposta pelo Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária (INCRA) contra Arilo Cláudio Dias (autos nº 2000.42.00.000539-6 - 1ª Vara Federal/RR).

¹⁰⁶ STF - ACO: 774 RR, Relator: Min. ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 31/05/2005, Data de Publicação: DJ 07/06/2005 PP-00007. Trata-se de oposição ajuizada pelo Estado de Roraima na ação reivindicatória proposta pelo Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária (INCRA) contra Maria dos Santos (autos nº 2003.42.00.001875-5 - 1ª Vara Federal/RR)

Passaram-se 8 (oito) anos para que a Lei 10.304/2001 fosse regulamentada, com a edição do Decreto 6.754/2009. Não obstante termos uma lei que transfere ao domínio do Estado de Roraima as terras pertencentes à União, e termos o seu respectivo decreto regulamentador, a situação fundiária do Estado parece que a cada dia torna-se mais complexa e indefinida, com solução indeterminada e sujeita a desdobramentos políticos.

As terras foram transferidas em 2001 pela Lei nº 10.304/2001. Mas a efetivação desse domínio e da transferência mediante registro em Cartório, depende da discriminação das terras, destacando ou apartando as terras que são da União (terras indígenas, unidades de conservação, projetos de assentamentos, áreas militares, etc.), sendo as remanescentes da jurisdição estadual, conforme regulamentado pelo Decreto nº 6.754/2009.

3.2.3 Roraima terá o domínio das terras somente após o cumprimento do Decreto 6.754/2009

Finalmente, vencidas as duas hipóteses anteriores, o entendimento que prevalece é que somente após o atendimento de todas as exigências contidas no Decreto 6.754/2009, dentre as quais o destaque das áreas que serão mantidas em nome da União e o georreferenciamento, as terras serão de fato efetivadas sob o domínio do Estado de Roraima.

Por quais motivos, passados mais de 25 anos da criação do Estado de Roraima, o Estado ainda não detém o domínio da totalidade das terras que compõem o seu próprio espaço político-geográfico? Quais são as barreiras que precisam ser vencidas para que de fato o Estado tenha o domínio pleno de suas terras?

Para buscar respostas a essas perguntas, é preciso analisar o Decreto nº 6.754, de 28 de janeiro de 2009, que “Regulamenta a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, que dispõe sobre a transferência ao domínio do Estado de Roraima de terras pertencentes à União, e dá outras providências.”:

Art 1º Ficam transferidas gratuitamente ao Estado de Roraima as terras públicas federais situadas em seu território que estejam arrecadadas e matriculadas em nome da União, em cumprimento ao disposto no art. 1º da Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001.

§ 1º A transferência de que trata o caput será feita considerando:
I - a exclusão das áreas:

a) relacionadas nos incisos II a XI do art. 20 da Constituição;
 b) destinadas ou em processo de destinação, pela União, a projetos de assentamento;
 c) de unidades de conservação já instituídas pela União;
 d) das seguintes unidades de conservação em processo de instituição: Reserva Extrativista Baixo Rio Branco Jauaperi, Florestal Nacional Jauaperi, ampliações do Parque Nacional Viruá e da Estação Ecológica Maracá e as áreas destinadas à redefinição dos limites da Reserva Florestal Parima e da Floresta Nacional Pirandirá; (Redação dada pelo Decreto nº 8.586, de 2015)

e) afetadas, de modo expresso ou tácito, a uso público comum ou especial;
 f) destinadas a uso especial do Ministério da Defesa; e
 g) objeto de títulos expedidos pela União que não tenham sido extintos por descumprimento de cláusula resolutória;

II - a preservação ambiental e uso sustentável da terra, em observância à Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e, no que couber, à Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, sob pena de reversão automática ao patrimônio público da União;

III - a observação dos requisitos impostos pela legislação referente às terras localizadas na faixa de fronteira e sua aquisição por estrangeiros;

IV - o seu prévio georreferenciamento, conforme determina o § 4º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a expensas da respectiva unidade da Federação; e

V - a priorização dos processos de regularização fundiária em tramitação no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

§ 2º A instituição das unidades de conservação a que se refere a alínea “d” do inciso I do § 1º será feita pela União após consulta ao Estado.

§ 3º A efetivação do registro em cartório da transferência de que trata o caput será feita por glebas, logo após estas serem identificadas e georreferenciadas, bem como destacadas as áreas excluídas.

Art. 2º As terras transferidas ao domínio do Estado de Roraima deverão ser preferencialmente utilizadas em atividades de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, de assentamento, colonização e de regularização fundiária, podendo ser adotado o regime de concessão de uso previsto no Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.

Art. 3º Os títulos estaduais de domínio destacados de área recebida por força deste Decreto deverão ser previamente inseridos no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR e conter o número de inscrição do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR, nos termos da Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, seus regulamentos e normas complementares.

Art. 4º Poderão ser firmados termos de cooperação técnica e convênios, ou outros instrumentos congêneres, entre a União e o Estado de Roraima, por meio de seus respectivos órgãos de terras, com a finalidade de efetivar as diligências necessárias à identificação e georreferenciamento das terras transferidas, a fim de possibilitar o registro em cartório referido no § 3º do art. 1º.

Parágrafo único. Os instrumentos a serem celebrados poderão, ainda, prever a titulação conjunta, pelos órgãos de terras da União e do Estado de Roraima, de ocupações que possam ser legitimadas e cujo processo de regularização fundiária tenha sido iniciado pela União até a data da publicação deste Decreto ou posteriormente pelo Estado de Roraima.

Art. 5º Para fins de registro no Cartório de Registro de Imóveis, o INCRA, por meio de sua Superintendência Regional no Estado de Roraima, observadas as disposições deste Decreto, expedirá termo de doação que conterá o perímetro georreferenciado do imóvel, consideradas ainda as condições do § 1º do art. 1º.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. (Brasília, 28 de janeiro de 2009; 188º da Independência e 121º da República).

Mesmo uma análise perfunctória do referido Decreto revela o *modus operandi* da transferência de terras em questão. Dispõe o mencionado diploma legal estarem excluídas da transferência todas as áreas pertencentes à União, tais como: os bens da União (art. 20 da CF); as unidades de conservação federais instituídas ou em processo de instituição; as áreas destinadas ou em processo de destinação a projetos de assentamento; as áreas afetadas a uso comum ou especial ou à defesa nacional. Todas essas áreas estão elencadas no inciso I do § 1º do art. 1º do Decreto.

Além da exclusão das áreas supracitadas, o Decreto nº 6.754/2009 traz ainda outras condicionantes a serem consideradas, como a preservação ambiental e uso sustentável da terra; a observação da legislação referente às terras localizadas na faixa de fronteira e sua aquisição por estrangeiros; o prévio georreferenciamento das áreas e a priorização dos processos de regularização fundiária em tramitação.

Em suma, o Decreto nº 6.754/2009 diz quais terras não podem ser transferidas e o que deve ser observado no processo, ou seja, visa definir a operacionalidade do processo, como deve ocorrer a transferência.

É certo que a transformação do ex-Território Federal de Roraima em Estado Federado não teve o condão de transferir para este os imóveis à época pertencentes à União Federal. Em outras palavras, o Território Federal de Roraima não era titular das glebas discutidas quando foi transformado em estado-membro.

As glebas foram arrecadadas pelo INCRA em nome da União. Vejamos o texto extraído da ACO 943:

(...) os registros anteriores da propriedade dos imóveis foram feitas pela União, representada pelo INCRA. Além disso, coube ao INCRA aferir a extensão dos domínios da União e analisar extrajudicialmente o pleito para que as terras em disputa fossem concedidas, a título gratuito, ao Estado de Roraima.

Como as terras públicas federais situadas no território estadual foram arrecadadas e matriculadas em nome da União, inobstante o artigo 1º do Decreto 6.754/2009 utilizar a expressão “ficam transferidas”, claro está que só haverá a transferência plena das terras para o Estado, quando este ente federativo cumprir integralmente todas as exigências impostas naquele diploma legal.

O Estado de Roraima ainda não conseguiu cumprir todas as condicionantes do aludido Decreto, pelos mais variados fatores, tais como: interpretações jurídicas diversas e até controversas dos seus artigos, falta de recursos financeiros e de

peçoal técnico disponível para gerar as peças técnicas e documentos necessários, indefinição quanto a forma de georreferenciamento que precisa ser realizado (se lote a lote ou georreferenciamento simplificado e “por atacado”). E como se não bastasse essa celeuma técnico-burocrática, ainda há ações e decisões judiciais no sentido de suspender o processo de titulação de terras, por inconsistências técnicas e até mesmo descumprimento de normas legais.

Conforme o documento do Governo de Roraima – Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Roraima/Plano Plurianual 2012-2015 (RORAIMA, 2011):

Essa inversão de domínio de terras, traduz-se em grande volume de atividades a ser empreendido, a tarefa a ser cumprida, se desdobra em diferentes frentes de trabalho relativas à adoção de procedimentos técnicos, administrativos, jurídicos e ambientais concernentes ao Processo como um todo: levantamento e identificação de perímetros de glebas; discriminatória administrativa das áreas com perímetros definidos; efetivação de registros cartorários de incorporação dessas áreas ao estoque de terras estadual e parcelamento do solo com averbação de respectivas áreas de reserva legal para fins de transferência de domínio aos beneficiários dos Programas e Projetos de Regularização Fundiária no âmbito estadual.

O desafio de fazer implantar um processo fundiário em sua maior concepção, sob o ponto de vista de que os atos deverão ser técnica e juridicamente incontestáveis, remete à consciência de que somente disponibilizando recursos próprios e buscando parcerias nas esferas de Governo é que viabilizaremos a execução da complexa demanda de tarefas a serem cumpridas na implantação de Projetos de Regularização Fundiária com responsabilidade ambiental e que possa se refletir na valorização social e na sustentabilidade do desenvolvimento rural capaz de elevar o poder econômico do Estado de Roraima.

O desafio subjacente para o Estado reside na necessidade imperativa de se superar toda essa “complexa demanda de tarefas a serem cumpridas”, resultado das condicionantes e exigências impostas pela Lei n.º 10.304/2001 e pelo Decreto 6.754/2009, tendo em vista assegurar a transferência de fato e de direito do patrimônio fundiário que “já era constitucionalmente nosso”, para efeitos de realizar registros de incorporação ao seu patrimônio imobiliário.

É exatamente isso o que Imparato & Saule Jr. (2007) descrevem no trecho abaixo:

Somente a partir da demarcação é possível regularizar a ocupação dos “imóveis presumidamente da União”. Uma vez discriminadas essas terras ou outros bens imóveis dominiais, o agente público federal, estadual ou municipal poderá locá-los, aforá-los ou cedê-los gratuitamente para seu uso, se considerar relevante a ocupação que está sendo dada ao imóvel.

Diante do exposto, parece que não há mais o que se discutir. O Estado de Roraima foi criado pela Constituição de 1988, as terras matriculadas em nome da

União (por conta do Território Federal de Roraima), não passaram automaticamente ao domínio do Estado. Em decorrência disso, foi editada uma lei específica de transferência de terras, a Lei nº 10.304/2001, que não foi regulamentada no tempo previsto no seu texto original. O Estado de Roraima, na ânsia de resolver a questão fundiária, começou a realizar a transferência de terras, o que ocasionou várias demandas judiciais que determinaram o cancelamento dos registros concedidos precipitadamente pelo Estado. Por fim, a Lei nº 10.304/2001 foi regulamentada pelo Decreto nº 6.754/2009, que em seu bojo trouxe uma série de requisitos e condicionantes para a destinação das terras.

3.3 PANORAMA DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA NO ESTADO DE RORAIMA

O estado de Roraima possui área de 22.298.980 hectares, que corresponde a 4% da Amazônia Legal e 2,6% da superfície do território nacional, com população de 512.225 habitantes (IBGE, 2015). É composto por 15 municípios (todos localizados em faixa de fronteira, parcial ou totalmente).

Conforme o ITERAIMA (2008), Roraima possui 37 glebas de terras. As glebas “foram transferidas” ao estado por meio da Lei 10.304/2001, sendo que a maioria ainda permanece matriculada em nome da União.

Dentre as 37 glebas, sete foram arrecadadas sumariamente pelo Estado na década de 1990, por situarem-se em áreas fora da faixa de fronteira (150km)¹⁰⁷. São as glebas Catrimani, Itapará, Rio Branco, Rio Pedro, Tapera, Univini e Xerui (Figura 8).

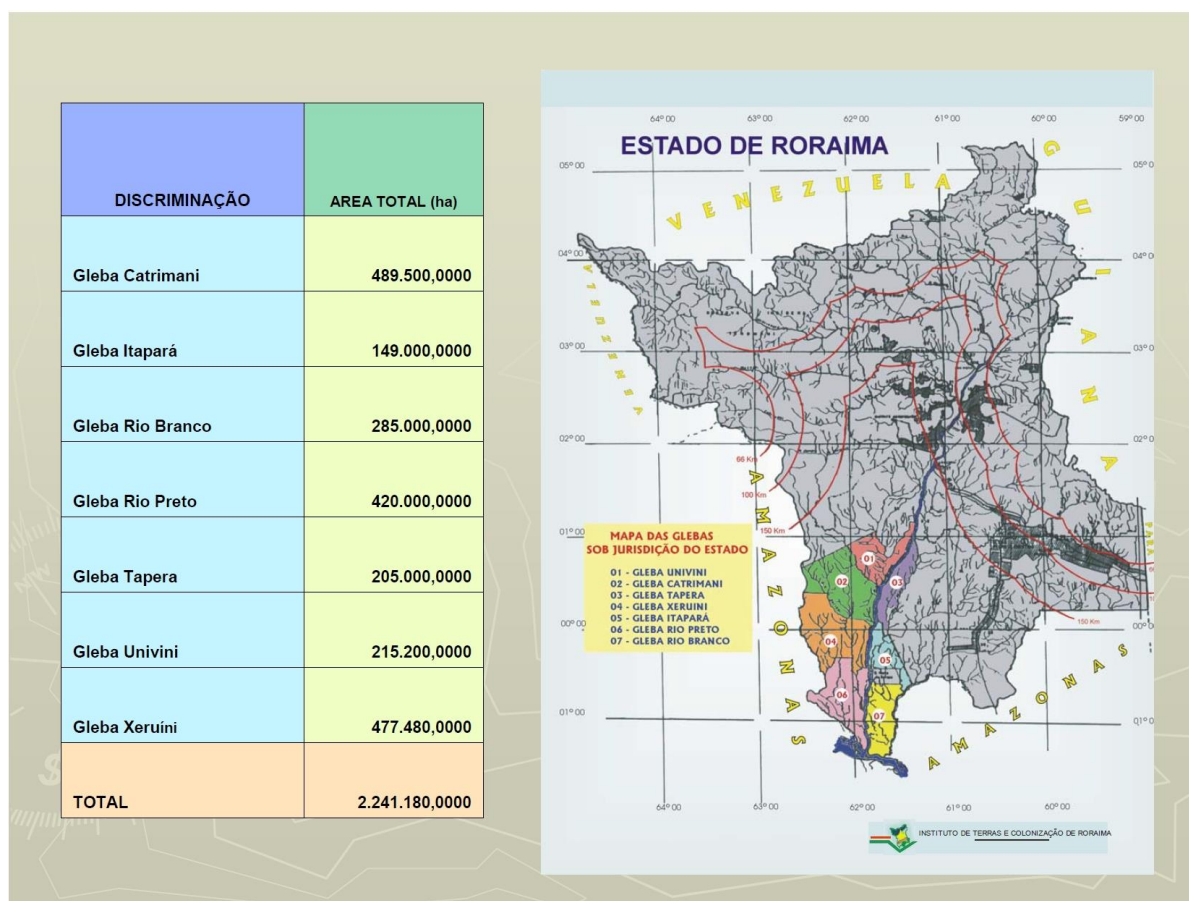
As glebas Cauamé, Caracará, BR-210 II, Barauana, Murupu, Normandia, Quitauau e Tacutu foram objeto da Ação Civil Pública (Processo nº 4653-70.2012.4.01.4200). Nesta, o MPF pediu: anulação das certificações por ausência de georreferenciamento dos destacamentos das áreas remanescentes da União;

¹⁰⁷ LEI Nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Art. 1º. - É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira. A faixa de fronteira, portanto, é constitucionalmente definida como a faixa de até 150 (cento e cinquenta) km de largura, “ao longo das fronteiras terrestres”, cuja ocupação e utilização sofrem restrições legais. O assentimento do Conselho Nacional de Justiça é necessário para que se realize a aquisição de imóveis em faixa fronteira, seja por brasileiro, seja por estrangeiro.

anulação dos atos de transferência e de registros nos Cartórios de Registro de Imóveis competentes e a suspensão da regularização fundiária nestas glebas.

Somente em 2014, a Justiça Federal, declarou válidos o georreferenciamento dos destaques e a certificação das Glebas Murupu, Quitauau, Barauana, BR-210 II e Tacutu, podendo o INCRA, o Estado de Roraima e o ITERAIMA darem continuidade ao processo de transferência de domínio e titulação das referidas glebas. Recentemente, foi autorizada a transferência das outras três glebas: Cauamé, Caracará e Normandia.

Figura 8: Mapa das glebas sob jurisdição do estado de Roraima.

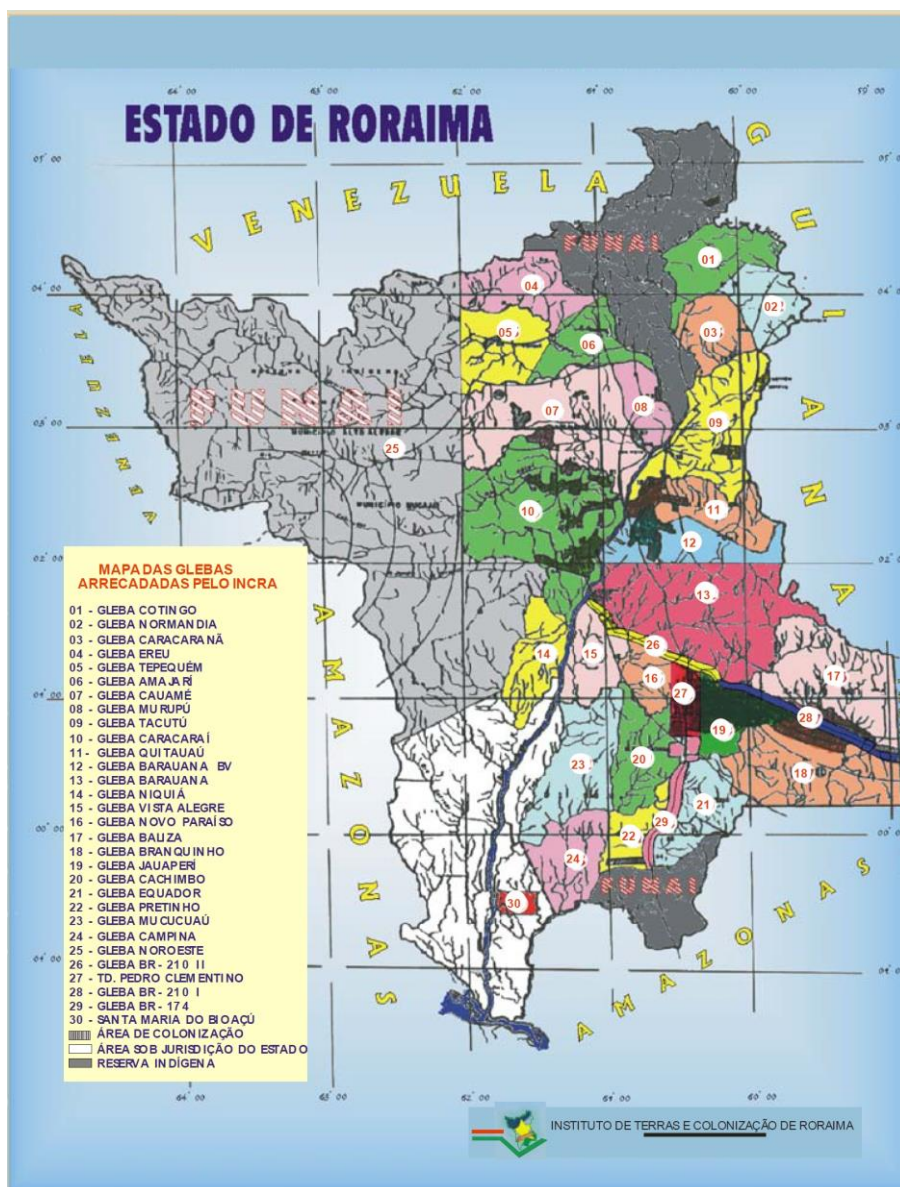


Fonte: ITERAIMA.

O diagnóstico formulado pelo ITERAIMA concluiu que do espaço geográfico do Estado (22.429.898 ha) - entre terras de domínio da União ocupada por terras indígenas, unidades de conservação e de preservação ambiental e áreas destinadas ao Exército, projetos de assentamento, áreas tituladas - existe uma área remanescente de quase seis milhões de hectares (5.810.742,8548 ha). É justamente essa área remanescente que é objeto de transferência e doação de terras, sob o

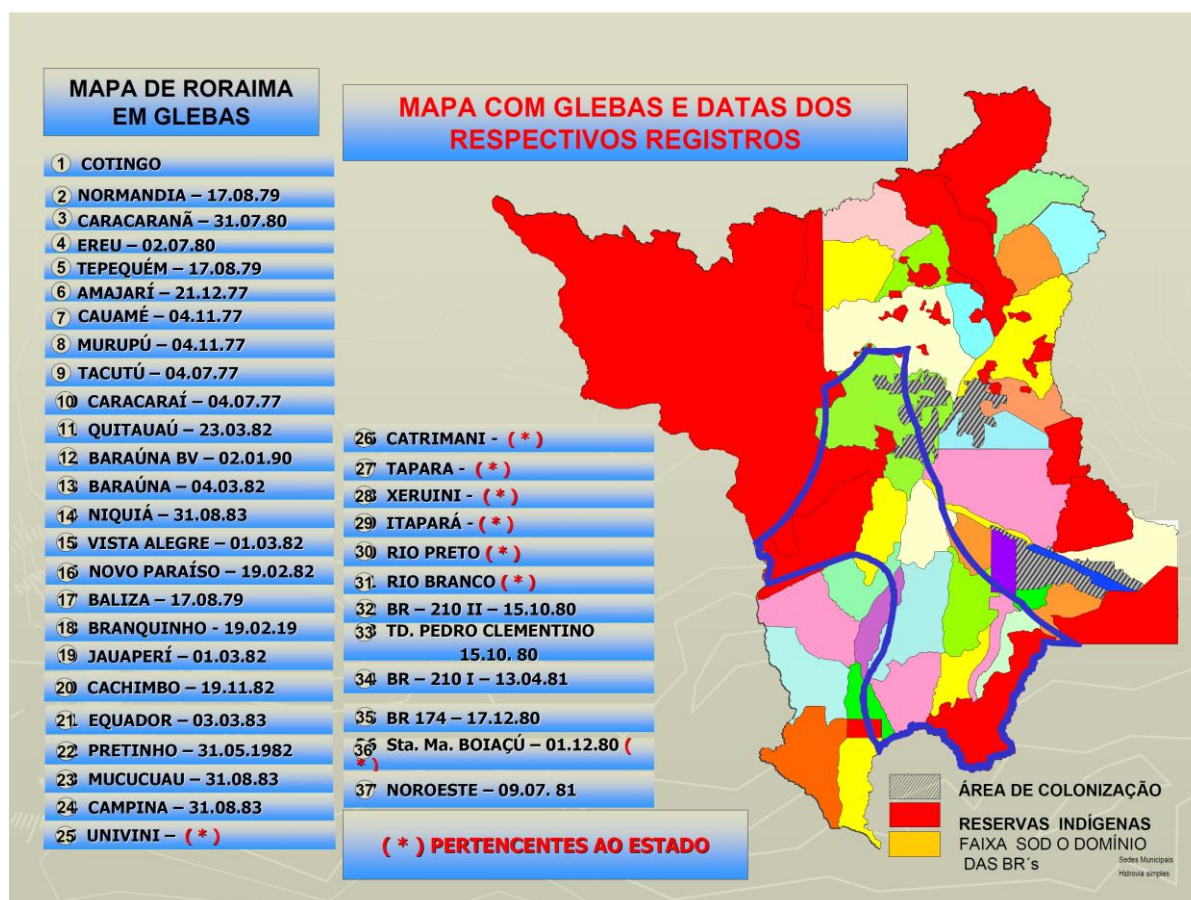
domínio da União, para o Estado de Roraima. A figura 9 mostra o mapa das glebas arrecadadas pelo INCRA e matriculadas em nome da União.

Figura 9: Mapa das glebas arrecadadas pelo INCRA e matriculadas em nome da União.



Fonte: Iteraima, 2007.

Figura 10: Mapas com glebas e datas dos respectivos registros.



Fonte: Iteraima, 2007.

A atual situação fundiária do Estado nos demonstra que as terras em questão só passarão ao patrimônio imobiliário estadual, após cumpridas todas as exigências dispostas no Decreto nº 6.754/2009, o que exige cooperação efetiva entre União e Estado.

Na Tabela 1, está demonstrada a situação fundiária do estado de Roraima. Demonstra-se a situação jurídico-institucional das glebas sob jurisdição do INCRA, transferidas por meio da Lei 10.304/2001, considerando as etapas de identificação, georreferenciamento, destaque das áreas a serem excluídas e certificação pelo órgão de terras competente.

Tabela1. Situação fundiária do estado de Roraima: glebas sob jurisdição do INCRA/RR, glebas transferidas, em transferência e a transferir.

	GLEBA	Áreas das Glebas em Hectares (ha)*		(%) em relação ao total das Glebas	Municípios de Abrangência
		Estimadas	Certificadas		
No.	CERTIFICADAS PELO INCRA E TRANSFERIDAS PARA O ESTADO	4.307.055,16	4.623.118,05	43,3	
1	Gleba Barauna	1.225.958,39	1.225.635,40		Cantá/Caracarai
2	Gleba BR-210 - II	84.927,57	81.524,39		Caracarai
3	Gleba Caracarai	595.705,11	1.140.341,34		Mucajai, Iracema, Caracarai
4	Gleba Cauamé	936.719,46	936.795,90		Alto-Alegre/Boa Vista
5	Gleba Murupu	245.071,62	245.081,91		Boa Vista/Amajari
6	Gleba Normandia (Proc. 54390.001418/2009)	241.797,54	21.149,65		Normandia
7	Gleba Quitauau	318.986,86	314.717,30		Bonfim e Cantá
8	Gleba Tacutu	657.888,60	657.872,16		Bonfim e Cantá
EM GEORREFERENCIAMENTO PELO ESTADO		1.454.240,01	_____	13,63	
9	Gleba Amajari	261.072,49	_____		Amajari
10	Gleba Tepequém	405.805,80			Amajari
11	Gleba Ereú	430.236,46			Amajari
12	Gleba Equador	357.125,26			Rorainópolis
GEORREFERENCIADAS PELO INCRA PENDENTES DE CERTIFICAÇÃO		3.866.866,75	_____	36,25	
13	Gleba Baliza	905.907,16	_____		Baliza
14	Gleba Jauaperi	231.351,16			Rorainópolis
15	Gleba Novo Paraíso	201.860,58			Caracarai
16	Gleba Vista Alegre	289.856,31			Caracarai
17	Gleba Branquinho	623.497,33			São Luiz
Geo pela firma CONSTRUNORTE		2.252.472,53			
18	Gleba Cachimbo	377.382,40			Rorainópolis
19	Gleba Campina	387.941,66			Rorainópolis
20	Gleba Mucucuau	543.917,10			Rorainópolis
21	Gleba Pretinho	234.343,92			Rorainópolis
22	Gleba Santa Maria do Boiaçu	70.809,14			Rorainópolis
Geo pela firma SELTA		1.614.394,22			
GLEBAS A DEFINIR		722.429,30	_____	6,77	
23	Gleba BR-174	83.527,76			Rorainópolis
24	Gleba BR-210-1	47.186,58			Caroebe
25	Gleba Caracaranã	150.217,22			Pacaraima/Normandia
26	Gleba Niquiá	284.808,99			Caracarai
27	Gleba Pedro Clementino	156.688,74			Caracarai
TOTAL DAS GLEBAS – GESTÃO INCRA		10.666.654,11	4.623.118,05	100,00	
ÁREA TOTAL DO ESTADO DE RR (ha)		22.430.050,00			

Fonte: Adaptado de CGPTERR/SEPLAN/ITERAIMA/RORAIMA LEGAL

* Incluem partes de terras indígenas, unidades de conservação, áreas militares e projetos de assentamento, a serem destacadas antes da transferência.

Segundo o Iteraima, do total de 27 glebas, todas arrecadadas pelo INCRA em faixa de fronteira de 150 km e matriculadas em nome da União, foram transferidas ao Governo do Estado de Roraima, conforme Títulos de Doação (Tabela 2), as glebas: Caracarái, Cauamé, Murupu, Quitauau, Barauna, Tacutu, BR-210 II e Normandia.

Tabela 2. Glebas transferidas e respectivos Títulos de Doação.

Nome da Gleba	Nº do Título de Doação
Cauame	01/2009
Caracarai	02/2009
BR-210 II	03/2009
Barauana	04/2009
Murupu	05/2009
Normandia	06/2009
Quitauau	07/2009
Tacutu	08/2009

Fonte: Iteraima, 2015.

As glebas Equador, Amajari, Ereú e Tepequem estão com seus respectivos destaques previstos no Decreto nº 6.754/09 em fase de finalização para posterior abertura de processo de doação ao Governo do Estado de Roraima.

As glebas Baliza, Jauaperí, Santa Maria do Boiaçu, Novo Paraíso, Vista Alegre, Mucucuau, Pretinho, Branquinho, Cachimbo, Campina, BR-174, Pedro Clementino e BR-210 I, todas no Sul do Estado, estão em fase inicial da certificação dos seus perímetros, serviço este sendo executado pelo INCRA.

As glebas Catrimani, Itapará, Rio Branco, Rio Pedro, Tapera, Univini e Xeruiú foram arrecadas pelo Estado na década de noventa por estarem fora da faixa de fronteira.

As fases necessárias para concluir a transferência de uma gleba para o domínio estadual consiste em:

1. Identificar as áreas institucionais pertencentes à União e efetuar o georreferenciamento dos "destaques", tais como: terras indígenas, unidades de conservação federais, projetos de assentamento do INCRA; áreas afetadas às Forças Armadas (Exército); áreas da SPU e dos demais órgãos federais;
- 2 – Incluir e cadastrar as áreas georreferenciadas na base fundiária nacional gerenciada pelo INCRA/MDA, conhecido como Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF);
- 3 - Aguardar a certificação das áreas pelo INCRA/MDA;
- 4 - Após a certificação, as áreas remanescentes (excluídas da transferência) podem ser registradas pelo estado de Roraima no Cartório de Registro de Imóveis;

5 – Realizadas todas as etapas, as terras passam de fato e de direito para o domínio e jurisdição fundiária do estado, que só então pode fazer ou realizar a regularização fundiária das posses e ocupações privadas.

Todos os procedimentos estão previstos no Decreto nº 6.754 de 2009 alterado recentemente pelo Decreto nº 8.586 de 2015. Após o georreferenciamento e certificação do perímetro das glebas e das áreas a serem destacadas, a União, por meio do INCRA, expede um título de doação ao estado de Roraima, que então registra a área em seu nome e passa a fazer a regularização aos particulares.

4. RELAÇÕES INSTITUCIONAIS ENTRE A UNIÃO E O ESTADO DE RORAIMA

É nítida a existência de um conflito territorial entre a União e o estado de Roraima no que se refere à titularidade do domínio das terras, opondo o interesse da União aos do estado de Roraima sobre extensa área, sobre a qual concorrem diferentes projetos federais e estaduais de ocupação. Esta indefinição jurídico-fundiária põe em risco o pacto federativo e a autonomia do Estado frente aos seus direitos de propriedade sobre as terras que compõem seu território político e geográfico (ARANTES, 2009).

Considerando a existência de um conflito territorial entre a União e o Estado de Roraima, torna-se necessário analisar a questão da harmonia federativa, especialmente no que diz respeito ao federalismo, ao pacto federativo e a competência legislativa.

4.1 A QUESTÃO DO FEDERALISMO E CONFLITOS NO PACTO FEDERATIVO

O Brasil é uma República Federativa, conforme art. 1º da Constituição de 1988:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)

Tal preceito federativo é complementado pelo art. 18, no qual se explicita que a organização político-administrativa do nosso País compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos em que estabelecido no texto constitucional.

Para Luis Roberto Barroso (2006), a Federação traduz a forma de Estado, o modo como se reparte o poder político no âmbito do território, e tem por pressuposto a descentralização política. O autor reforça esta compreensão afirmando que do federalismo clássico¹⁰⁸ resulta “a existência de duas ordens jurídicas: a *federal*, titularizada pela União, e a *federada* (ou estadual), na qual cada estado-membro

¹⁰⁸ Para BARROSO (2006) no caso brasileiro reconhece-se ainda um terceiro nível de poder, representado pelos Municípios, igualmente investidos de autonomia pela Carta de 1988 (arts. 18, 29 e 30).

exerce sua autonomia, isto é sua capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração nos limites definidos na Constituição.

Nesse sentido, Castro¹⁰⁹ (2010) demonstra que “a autonomia pressupõe aptidão para se governar livremente, poder de fazer as leis e a capacidade para se determinar órgãos de representação. A noção de autonomia é noção de limites”.

Como bem destaca Vasconcelos (2013) “o sentimento da autonomia, no entanto, não levou em consideração as diferenças regionais, de forma que a implantação da Federação ocorreu de forma simétrica, sem adotar assimetrias como forma de garantir a igualdade material entre os entes federados”. Nesse sentido, observa Oliveira (2012):

Desde o início, a Federação brasileira não figurou como estrutura apta a propiciar o desenvolvimento do país como um todo, tampouco conseguiu o regime federativo atender às unidades autônomas de modo igualitário, de modo a propiciar todas as regiões os cuidados precisos para assegurar à diversidade sempre marcante. A premissa de que as partes do Estado federal gozavam de idênticos níveis de desenvolvimento foi equivocadamente adotada e, assim, a todas foram distribuídas a mesma parcela de poder, de competência e de tributos. Não se computou, sob nenhum quadrante, os desníveis relativos à população, ao território e à riqueza de cada componente que iria integrar a estrutura federal.

A Constituição federal de 1988 instituiu de forma expressa o Federalismo cooperativo em seu artigo 23, atribuindo matérias de competência comum a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Conforme Roberta Camineiro Baggio¹¹⁰:

[...] a atual Constituição brasileira redefiniu os papéis desempenhados pelos entes federados, distribuindo e descentralizando questões de ordem política, administrativa e, principalmente, financeira, que ficaram centralizadas durante o regime militar. Foram instituídas também, possibilidades de desenvolvimento de um modelo cooperativo de federação.

Como bem assinala Konrad Hesse¹¹¹ a “virtude da cooperação é a de buscar resultados unitários e uniformizadores sem esvaziar os poderes e competências dos entes federados em relação à União, mas ressaltando sua complementaridade”. Entretanto esta repartição de competências, não pode desembocar em uma centralização da União, isto é, uma “concentração excessiva de poderes nesta esfera em detrimento dos demais entes, sob pena de não ser bem atendidas as necessidades locais e regionais”.

¹⁰⁹ CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

¹¹⁰ BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no Contexto da Nova Ordem Global**. Curitiba: Juruá, 2006, p.109.

¹¹¹ HESSE, Konrad. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

A repartição de competências da Constituição de 1988 reservou aos estados-membros a competência residual (art. 25), isto é, tudo o que não for de competência da União e nem dos Municípios. Todavia, como atribuiu explicitamente várias competências à União (art. 21 e 22) e aos Municípios (art. 30), restringiu bastante a área de atuação dos Estados-Membros, limitando sua autonomia. Nas palavras de Tavares (2009) “o enfraquecimento da autonomia dos estados federados é uma distorção que pode desestabilizar o sistema federativo”.

Conforme Coelho (2013)¹¹² “a ideia generosa do federalismo cooperativo esconde um federalismo autoritário e uma hipertrofia inegável da União. O nosso federalismo está em crise. Há uma crise axiológica do significado de federação, cooperação, convivência de estados irmãos”.

Por diversas vezes na história da nossa Federação, constatamos um “federalismo puramente nominal e semântico”, na expressão de Raul Machado Horta (citado por PEREIRA, 2010)¹¹³. O autor continua afirmando que “praticamente foi sepultada a autonomia constitucional estadual, na qual se assentam as Constituições dos Estados-Membros, que por meio delas se completam, de acordo com a “verdadeira doutrina que explica a natureza do Estado-membro” no federalismo”.

Segundo a opinião do Min. Oswaldo Trigueiro (citado por PEREIRA, 2010) há um processo de enfraquecimento do federalismo brasileiro, com a federação profundamente combalida, não sendo mais que uma sombra do regime sonhado pelos federalistas clássicos.

Essa crise do federalismo cria um clima de instabilidade e desconfiança entre os entes federativos. No caso de Roraima, põe-se em jogo a sua autonomia e a sua liberdade, seja no sentido de gerir seu próprio território ou de instituir o marco normativo da regularização fundiária de suas terras.

De acordo com Braga¹¹⁴, “fatores reais de poder, especialmente agentes políticos da União, de algum modo, tentam impedir a viabilização política e o desenvolvimento econômico-social deste Estado”.

¹¹² Sacha Calmon Navarro Coelho, membro da Academia Brasileira de Direito Tributário, na palestra acerca do “Federalismo fiscal cooperativo e o papel do Senado na fixação de alíquotas interestaduais” no XIII Congresso Brasileiro de Direito do Estado – maio/2013 – BA. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/noticias>.

¹¹³ PEREIRA, José Edgard Penna Amorim. **Perfis Constitucionais das Terras Devolutas**. Editora Del Rey: Belo Horizonte, 2003.

¹¹⁴ Procurador Imobiliário do Estado em matéria veiculada na Folha de Boa Vista no dia 02/10/2013.

Veja-se o entendimento do legislativo estadual por ocasião da Justificativa¹¹⁵ da proposta de emenda à Constituição do Estado de Roraima:

Com a transferência das terras da União para o Estado, aliás, fato que deveria ter ocorrido com sua criação em 05/10/1988, a União a nosso ver, necessita abster-se para ampliar seus domínios sobre esta unidade federada. (...) Ora, ou o Estado recebeu as terras e tem sobre elas domínio para destiná-las ao seu desenvolvimento ou o mesmo permanece sem base territorial, o que ao mais simples cidadão é um pensamento absurdo, porém caracterizado está. Por conseguinte se tais terras pertencem ao Estado de Roraima verdadeiramente como os instrumentos normativos mencionados explicitam, por que a União procura ampliar seu domínio quando e quanto quer em detrimento aos interesses do Estado? Reconhecendo haver relevância nos interesses da União, acaso não há relevância nos interesses do Estado, seus municípios e sua gente em aqui residir o produzir?

Desse conflito de interesses entre União e estado de Roraima, veio à tona também a questão da competência para legislar sobre política fundiária. A Constituição do Estado de Roraima, aprovada em 1991, nos seus artigos 123 a 129, deu ao Estado a competência para legislar sobre política fundiária e agrícola. No seu art. 129 afirma a constituição estadual que o Estado promoveria sua política fundiária através da criação de um Instituto de Terras, constituído na forma da Lei.

Assim, em 1992, através da Lei nº 030 foi criado o Instituto de Terras e Colonização de Roraima (ITERAIMA), com a “finalidade de executar a política fundiária do Estado, investido de poderes de representação para promover a discriminação, arrecadação e regularização das terras públicas e devolutas do Estado ou aquelas transferidas da União, por força da lei, ou incorporadas por qualquer meio legal ao Patrimônio Estadual, bem como a normatização de áreas urbanas e rurais, de domínio e posse do Estado (art. 4º).”

A questão da propriedade pública é também objeto do Direito Administrativo. Ora, os bens imóveis são bens públicos, matéria administrativa por excelência. Conforme lição de Mansos Neto (s.d):

[...] as regras jurídicas aplicáveis às concessões de terras dos Estados têm natureza de direito administrativo, porque se inserem no poder de gestão própria de bens públicos estaduais, se assim não fosse faleceria competência legislativa e administrativa ao Estado para expedir atos administrativos de concessão de terras (títulos de terras) e se estaria diante de monumental inconstitucionalidade formal e material.

Nesse sentido, o Estado de Roraima editou a Lei nº 738, de 10 de setembro de 2009 que dispôs sobre a Política Fundiária Rural do Estado de Roraima. A União,

¹¹⁵ Justificativa da Proposta de Emenda à Constituição do Estado de Roraima (nº 003/2013). Diário da Assembleia Legislativa, publicado em 08/08/2013.

por meio do Procurador-Geral da República (PGR) ajuizou no STF a ADI nº 5006 com pedido de medida cautelar, pedindo a suspensão da eficácia da Lei e, ao final, solicita a procedência do pedido a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade da norma roraimense, alegando que o estado estaria legislando sobre tema de competência exclusiva da União.

Em julho de 2014, o estado editou a Lei nº 976 e revogou a Lei nº 738 de 2009, que havia motivado o ajuizamento da ADI. Porém a nova Lei foi objeto de outra ADI, pois segundo a representação do MPF/RR, “a nova lei incide nos mesmos equívocos já apontados anteriormente pela PGR, em evidente violação à Constituição da República”. Recentemente, a própria PGR pediu ao STF o arquivamento desta demanda do MPF/RR.

Ambas as leis (Lei nº 976/2014 e a antiga Lei nº 738/2009) foram editadas com o objetivo de legislar sobre a política de regularização fundiária rural das ocupações incidentes em terras de domínio do Estado de Roraima, situadas em seu território. O esforço do estado se deu após o repasse de cerca de 6 (seis) milhões de hectares de terras públicas da União, por meio da Lei Federal nº 10.304/2001 e, em decorrência da disputa política relacionada à transferência de terras.

Em consonância com o equilíbrio do sistema federalista no aspecto da autogestão territorial do Estado-Membro, este tem competência para legislar sobre a política fundiária. Porém, o entendimento majoritário é que as terras transferidas por meio da Lei nº 10.304/2001, somente na condição de plenamente incorporadas ao patrimônio imobiliário estadual, sujeitam-se ao regime jurídico administrativo de gestão de bens públicos.

4.2 ATUAÇÃO PATRIMONIALISTA DA UNIÃO

Se por um lado cabe ao Estado atribuir, legitimar e assegurar os direitos de propriedade, por outro o Estado não pode se assenhorear dos bens públicos como se particulares fossem, no processo conhecido tradicionalmente como patrimonialismo estatal. Da mesma forma, a União, sob o pretexto de manutenção do seu patrimônio imobiliário, não pode intervir na autonomia política e administrativa dos entes federados, não permitindo-os exercer os direitos de propriedade sobre seu próprio território.

Exemplo dessa atuação patrimonialista da União é percebido na definição e criação dos Territórios Federais no Brasil¹¹⁶. Com exceção do Acre, incorporado ao Brasil a partir de aquisição de parte do território boliviano, os demais Territórios Federais foram criados por desmembramento de unidades federativas brasileiras. Assim, os Territórios Federais eram entidades constitutivas do Estado Federal e eram vinculados administrativa e financeiramente ao Governo Federal. Assim, não havia autonomia política nos Territórios Federais, apenas administração da União, fato que revela uma dependência centrípeta ao poder central.

Antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, restavam ainda três territórios federais: Território Federal do Amapá, Território Federal de Roraima e Território Federal de Fernando de Noronha, este último reincorporado ao estado de Pernambuco.

Os Territórios Federais do Amapá e de Roraima foram transformados nos respectivos estados, por força do art. 14 do ADCT/CF 1988. A mesma Constituição determinou que na transformação e instalação desses estados fossem aplicadas as normas e critérios seguidos na criação do estado de Rondônia, por meio da Lei Complementar nº 41/1981¹¹⁷.

Por analogia e adequação do referido diploma legal, seriam transferidos ao estado de Roraima, os bens imóveis que pertencessem ao então Território Federal de Roraima. Ora, se todas (ou quase todas) as terras dentro dos limites geográficos do território foram arrecadadas pelo INCRA e matriculadas em nome da União, não havia registro de bens imóveis em nome da autarquia “Território Federal de Roraima” que permitisse a transferência do domínio ao estado. Portanto, a CF de 1988 não transferiu as terras ao domínio do estado, porque pertenciam à União, fato que só veio a acontecer treze anos depois, com a edição da Lei 10.304/2001.

¹¹⁶ O primeiro território federal foi o Acre, criado em 1904. Novos territórios federais surgiram nos anos 1940, durante a II Guerra Mundial, em resposta a preocupações estratégicas de vigilância das fronteiras. Em 1942 o governo Vargas estabeleceu o território federal de Fernando de Noronha que, em 1988, tornou-se um distrito estadual de Pernambuco; em 1943 foram criados os territórios de Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta Porã e Iguaçu (Decreto-Lei nº 5.812/1943). Os dois últimos tiveram curta duração, sendo extintos pela Constituição de 1946. Por sua vez, o Guaporé ganhou o estatuto de estado em 1982, com a denominação de Rondônia, enquanto os territórios do Amapá e Rio Branco deram origem, em 1988, aos estados do Amapá e Roraima.

¹¹⁷ Art.15 da LC nº 41/1981: *Ficam transferidos ao Estado de Rondônia o domínio, a posse e a administração dos seguintes bens móveis e imóveis: I - os que atualmente pertencem ao Território Federal de Rondônia; II - os efetivamente utilizados pela Administração do Território Federal de Rondônia; III - rendas, direitos e obrigações decorrentes dos bens especificados nos incisos I e II, bem como os relativos aos convênios, contratos e ajustes firmados pela União, no interesse do Território Federal de Rondônia.*

A definição de Max Weber parece se aplicar bem ao “patrimonialismo” exercido pela União sobre os entes federativos, especialmente sobre os estados criados a partir dos antigos Territórios Federais. Na teoria política do autor o patrimonialismo é uma forma de exercício da dominação por uma autoridade, a qual está legitimada pela roupagem da tradição, cujas características principais repousam no poder individual do governante que, amparado pelo aparato administrativo recrutado com base em critérios unicamente pessoais, exerce o poder político sob um determinado território.

A extensão territorial do Brasil e a existência de uma quantidade significativa de imóveis pertencentes à União, em boa parte até hoje pouco identificados (especialmente nos estados da Região Amazônica), exigem uma ação sistemática de caracterização destes bens, separando-os dos imóveis pertencentes aos estados federados.

No Quadro 1, destaca-se distribuição institucional de terras no estado de Roraima. Percebe-se que a concentração de terras no estado está sob a gestão das organizações estatais, principalmente na ingerência da União.

Quadro 1. Distribuição institucional das terras no estado de Roraima

Discriminação	Área (ha)	Percentual
Terras Públicas Federais		
Ocupadas por Projetos de Assentamentos	1.570.540,22	7,04
Ocupadas por Unidades de Conservação	1.563.633,00	7,01
Ocupadas por Terras Indígenas/ FUNAI	10.398.390,00	46,63
Ocupadas pelo Ministério da Defesa	222.198,97	1,00
Imóveis rurais cadastrados	1.156.968,80	5,19
Terras a destinar	5.146.069,01	23,08
Terras arrecadadas pelo estado de Roraima	2.241.180,00	10,05
Superfície estadual	22.298.980,00	100,00

Fonte: Iteraima, 2015.

4.3 COOPERAÇÃO ENTRE UNIÃO E ESTADO

Se no âmbito do pacto federativo, que se encontra envolvido no manto da rigidez constitucional, a interpretação do federalismo brasileiro é problemática, a questão torna-se ainda mais conflituosa quando analisada sob o enfoque das relações intergovernamentais. Isso porque os laços federativos brasileiros são frágeis, sobretudo em razão dos interesses políticos que balizaram a formação da federação e sobre ela exercem relevante poder.

A todos os entes federados compete, em comum, a prática de atos que, entre outros visem à conservação do patrimônio público, à proteção das paisagens naturais notáveis, dos sítios arqueológicos e do meio ambiente; à preservação das florestas, da fauna e da flora; ao fomento da produção agropecuária, à organização do abastecimento alimentar e ao combate das causas da pobreza e dos fatores de marginalização, mediante a promoção da integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, incisos I, III, VI, VII, VIII e X da Constituição Federal).

Destacamos apenas alguns incisos do art. 23 da nossa Carta Magna, porque estes guardam relação direta com a questão das terras públicas e dizem respeito à importância da definição plena da titularidade do domínio das terras no Estado de Roraima. Porém essa transferência de domínio entre os entes públicos (União e Estado) só será possível se houver uma cooperação política, técnica, administrativa e financeira, visando o bem maior, que é o interesse social pelo efetivo desenvolvimento sócio, econômico e ambientalmente sustentável do nosso Estado.

Essa cooperação entre as diversas entidades federativas, por meio das instituições federais e estaduais deve se concretizar segundo as normas fixadas na legislação pertinente, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar, inicialmente em âmbito local, mas produzindo efeitos em âmbito nacional, sob a ótica de um federalismo sadio e próspero. Veja-se o parágrafo único do art. 23 da Constituição:

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Segundo Vasconcelos (2013) para que haja equilíbrio do sistema federal, com garantia da igualdade entre os entes federados, é imprescindível a “aplicação dos

princípios constitucionais e das diretrizes federativas consolidadas no pacto celebrado entre os atores envolvidos. Deve-se, ademais, garantir o equilíbrio de cooperação e competição, necessário para potencializar os aspectos inerentes ao federalismo, sobretudo a acomodação da diversidade na unidade, com a preservação de autonomia e a igualdade entre os entes federados”.

Entende-se que para o alcance do equilíbrio federativo, não pode haver sobreposição de interesses de um ente sobre o outro (União sobre Estado de Roraima) e sim cooperação. Somente o respeito à autonomia e à isonomia garante a independência no exercício das atribuições que competem a cada um dos entes e a possibilidade das relações intergovernamentais serem executadas em condição de igualdade.

Aqueles envolvidos nesse processo desenvolvem trocas mútuas, as quais criam, também, novas estruturas e novos processos. Essas relações são orientadas pelas políticas públicas e centradas na solução de problemas decorrentes de sua implementação. A partir dessa abordagem, conflitos entre níveis de governo não são vistos simplesmente como uma disputa entre eles, mas como uma das várias formas possíveis de articulação entre essas esferas e da convivência entre estruturas (esferas governamentais) e processos (formulação e implementação de políticas públicas).

Diante da necessidade da discussão, nivelamento e sugestões para o encaminhamento das soluções para a problemática da regularização fundiária no estado de Roraima, o Grupo Executivo Intergovernamental para Regularização Fundiária na Amazônia Legal, instituiu a criação do Grupo Executivo Estadual em Roraima, que reunia os atores envolvidos no processo de transferência das terras da União ao estado. Os objetivos primordiais das reuniões seriam analisar os pré-requisitos que dificultam a efetivação do repasse das terras transferidas, avaliar alternativas de cumprimento ao Decreto nº 6.754/2009 e encaminhar as ações para agilizar o processo de transferência.

4.4 RELAÇÃO ENTRE INSTITUIÇÕES, ORGANIZAÇÕES E AGENTES

No livro *Institution, Institutional Change and Economic Performance*, de 1990, North centra sua análise nas diferenças entre instituições e organismos, de modo que a interação entre ambos determina a direção da mudança institucional.

Se as instituições são as “regras do jogo”, as organizações e seus líderes são os jogadores (NORTH, 1990). As organizações são grupos de indivíduos vinculados

por um objetivo comum. As organizações incluem os *corpos políticos* (partidos, agências reguladoras, congresso, judiciário, etc.), os *corpos econômicos* (firmas, cooperativas, sindicatos, etc.), os *corpos sociais* (igrejas, clubes, associações desportivas), e órgãos educativos (escolas, universidades, centros vocacionais).

A consolidação do entendimento sobre a titularidade das terras no estado de Roraima, com consequente registro em nome do ente legítimo, pressupõe uma série de etapas (p. ex., identificação e destaque das áreas pertencentes à União, georreferenciamento, certificação e registro cartorial) que dependem da atuação de diversos órgãos. Uma das características intrínsecas a esses processos é a necessidade de que todos os atores envolvidos trabalhem articuladamente e empenhando esforços máximos para a superação dos obstáculos existentes. No caso em comento, é necessário, preliminarmente, elucidar qual a matriz institucional que afeta a questão da transferência efetiva das terras para o estado para depois levantar os obstáculos.

Dentre as instituições formais que se aplicam ao nosso estudo, destacamos o sistema jurídico-legal e o pacto federativo, que tem seus fundamentos na própria Constituição Federal. Por outro lado, as instituições informais são: o ambiente político-institucional; a dinâmica política e cultural do estado de Roraima; as ideologias; as instituições que ampliam a esfera deliberativa¹¹⁸ (por exemplo, o grupo de trabalho interministerial - GTI “Terras”)¹¹⁹. Todas as instituições supracitadas (formais e informais) condicionam e, ao mesmo tempo, são operadas pelas organizações que assumem um papel central na dinâmica político-fundiária do estado.

North entende as organizações como grupo de indivíduos relacionados por alguma identidade comum em direção a certos objetivos (North, 1992). Fazendo as devidas adaptações e analogias, para efeitos de entendimento desta pesquisa, as

¹¹⁸ As instituições que ampliam a esfera deliberativa, são pouco tratada na literatura convencional sobre o tema, tem importância fundamental, sobretudo onde a interação estratégica é mais importante como mecanismo de solução de problemas de coordenação. Constituem-se espaços coletivos, cuja relevância reside em estimular o debate entre os agentes e, através dele, alcançar algum tipo de acordo sobre os temas que dificultam a coordenação (Hall e Soskice, 2001).

¹¹⁹ Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), consubstanciado por meio do Decreto de 1º de setembro de 2003, o qual apresentou a proposta de regulamentação da Lei nº. 10.304, de 05 de novembro de 2001, através de minuta de decreto presidencial. A Transferência da União para o Estado de Roraima, de 5.855.177,2124 ha (cinco milhões, oitocentos e cinquenta e cinco mil e cento e setenta e sete hectares, vinte e um ares e vinte e quatro centiares) de terras, a serem destinados à implantação de Projetos de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Roraima.

organizações aqui são entendidas como os órgãos da administração pública direta e indireta federal e estadual. Podemos evidenciar as seguintes organizações:

1. **Da União:** Ministério Público Federal (MPF), Advocacia Geral da União (AGU), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL), Programa Terra Legal, Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Conselho de Defesa Nacional (CDN), Exército Brasileiro.
2. **Do Estado de Roraima:** Governo do Estado (Casa Civil), Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN), Instituto de Terras de Roraima (ITERAIMA), Procuradoria Geral do Estado de Roraima (PGE), Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (FEMARH).

Considerando estas organizações como jogadores que podem influenciar também nas regras do jogo ao longo do tempo, é por meio dos seus agentes (agente políticos, gestores, agentes públicos dotados de poder de decisão) que as organizações manifestam suas escolhas e decisões.

Embora as várias organizações que foram citadas tenham, em maior ou menor grau, relação com o processo de transferência de terras, precisamos delimitar o que alguns chamam de “campo organizacional”¹²⁰, formado pelas organizações consideradas relevantes pelas inter-relações que se estabelecem com as outras e que influenciam diretamente nas decisões e no acompanhamento do processo de regularização fundiária.

Tabela 3 – Principais órgãos responsáveis pela definição e transferência de terras no estado de Roraima

Entes	Órgãos	Atribuição
UNIÃO	MDA (por meio do Programa Terra Legal)	Promover a regularização fundiária de terras federais não destinadas.
	INCRA	Discriminação e arrecadação de terras devolutas federais, bem como promover o registro imobiliário em nome

¹²⁰ Campo organizacional pode ser definido a partir de um problema compartilhado por uma rede de organizações que interagem.

		da União, nesses casos.
	MMA e ICMBio	Definir a ampliação e criação de unidades de conservação, após consulta ao estado de Roraima.
ESTADO DE RORAIMA	ITERAIMA	Promover a discriminação, arrecadação e regularização das terras públicas e devolutas do Estado ou aquelas transferidas da União

Todos os atores envolvidos são importantes e têm um papel reservado no processo colaborativo destinado ao sucesso da regularização fundiária, que só poderá acontecer através de muita informação, diálogo e busca de consensos.

Uma vez que as instituições, tanto econômicas quanto políticas, são imprescindíveis para “modelar” os eventos econômicos, pode-se afirmar que, por um lado a matriz institucional afeta todo o procedimento de transferência de terras e, conseqüentemente, a definição e garantia dos direitos de propriedade e, por outro, que os agentes possuem racionalidade limitada, que influencia nas tomadas de decisão.

Compreender a mudança institucional implica analisar a interação que se processa entre os agentes, representados por organizações (jogadores), e o marco institucional ou conjunto de instituições vigente. O papel dos agentes é fundamental no modelo de North, pois a complexidade da interação entre organizações no processo produtivo, no mercado ou na sociedade pode levar a uma necessidade de redefinição das regras do jogo (1990, 1992, 1998). Ao focar nos agentes, seus estudos têm avançado para analisar como acontece o crescimento a partir dos indivíduos, da sua aprendizagem, das crenças e dos modelos mentais.

5. ANÁLISE DAS LIMITAÇÕES INSTITUCIONAIS

Qualquer pesquisa que tem como o foco o desenvolvimento regional compreende um triplo exercício. Primeiro, é preciso estabelecer um parâmetro sob o qual se possa contrastar os fatos e identificar avanço, estagnação, ou retrocesso no desenvolvimento. Consiste em estabelecer um referencial teórico, um sentido para o que se compreende por desenvolvimento. O segundo aspecto é o de estabelecer as ferramentas analíticas com as quais se realizará o diagnóstico. O terceiro trata de lidar com problemas concretos que dê a possibilidade de aplicação do ferramental teórico escolhido (SALAMA, 2011).

Isso posto, neste trabalho, o **referencial teórico** utilizado é o da Nova Economia Institucional, com destaque para a abordagem do ambiente institucional de Douglass North, tendo como foco a análise dos direitos de propriedade da terra e custos de transação e suas inter-relações na transferência de terras da União ao Estado.

A fim de estabelecer as **ferramentas analíticas** com as quais se realizou o diagnóstico, destacou-se algumas abordagens da teoria institucional de North ou, de forma mais abrangente, da própria NEI, sendo elas:

- i. No mundo real, as informações são incompletas e os indivíduos possuem comportamento oportunístico e racionalidade limitada, as ideias e ideologias são modeladoras do processo político, o que determina os custos de transação e, por conseguinte, a necessidade de formar instituições;
- ii. As instituições são criadas pelos próprios indivíduos, com objetivo de regular e minimizar os custos de transação;
- iii. A eficiência das instituições é condicionada pela clara definição de normas e pelo grau de interação social presente entre os atores;
- iv. Quanto maior o número de indivíduos envolvidos em um grupo para obtenção de um objetivo, mais difícil será a cooperação espontânea entre eles, a menos que exista coordenação, complementaridade ou formas de incentivos.

A partir dessas ferramentas analíticas, avalia-se quais são as limitações institucionais (formais e informais) que tem se erguido em desfavor da conclusão da transferência de terras da União ao domínio do estado e por último, esboçar a

necessidade de mudanças institucionais como estratégia de solução para o conflito fundiário na titulação das terras.

Na perspectiva institucionalista, como já foi abordado:

As instituições são as regras do jogo em uma sociedade, ou mais formalmente, são as limitações idealizadas pelo homem que dão forma à interação humana. Elas estruturam os incentivos que atuam nas trocas humanas, sejam elas políticas, sociais ou econômicas. As mudanças institucionais dão forma à maneira pela qual as sociedades evoluem através do tempo e, assim, constituem-se na chave para a compreensão da mudança histórica (NORTH, 1998).

As limitações institucionais que os homens criam para dar forma à interação humana podem ser tanto **formais** quanto **informais**, “incluindo tudo aquilo que é proibido aos indivíduos fazerem” (AREND, *et al.*, 2012)¹²¹. “São análogas às “regras do jogo”, em que um esporte competitivo de equipes se constitui em normas escritas formais, assim como em códigos de conduta geralmente não escritos que complementam as regras formais”. (AREND, *et al.*, 2012).

Para North, o desenvolvimento econômico enfrenta dois obstáculos que tem haver com as mudanças institucionais. São as chamadas limitações formais e informais, responsáveis pela evolução de dada matriz institucional.

Dentro dessa perspectiva do reconhecimento da importância das instituições no desenvolvimento econômico e seu papel na estruturação e garantia dos direitos de propriedade da terra, segue a análise de quais são as limitações institucionais que impedem a adoção de uma estrutura (matriz) institucional mais eficiente para concluir o processo de transferência do domínio das terras ao estado de Roraima.

5.1 LIMITAÇÕES FORMAIS: JURÍDICO-LEGAIS

Os direitos de propriedade podem ser, ao mesmo tempo, bem definidos, compreendidos e garantidos pelo aparato jurídico e, ainda assim, serem “problemáticos”. O que faz surgir os custos de transação a ele relacionados.

Não obstante ter-se uma lei que transfere ao domínio do estado de Roraima as terras pertencentes à União (Lei 10.304/2001), e o seu respectivo decreto regulamentador (Decreto 6.754/2009), a situação fundiária do Estado parece que a

¹²¹ AREND, Marcelo. *et al.* **Instituições, Inovações e Desenvolvimento Econômico**. PESQUISA & DEBATE, SP, volume 23, número 1 (41) pp. 110-133, 2012.

cada dia torna-se mais complexa e indefinida, com solução indeterminada e sujeita a desdobramentos políticos.

Em razão da indefinição da titularidade do domínio das referidas terras, verifica-se a existência de um conflito territorial entre a União e o Estado de Roraima. Tal conflito tem sido objeto de diversas ações judiciais tanto na Justiça Federal, a exemplo da Ação Civil Pública nº 4653-70.2012.4.01.4200; quanto no próprio Supremo Tribunal Federal. Podemos citar a Ação Civil Originaria (ACO) nº 596/2003; ACO nº 653/2003; ACO nº 705/2004; ACO nº 768/2005; ACO nº 943/2012 e mais recentemente, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5006/2013¹²².

Os interesses públicos em conflito são condicionalmente relevantes. Segundo se extrai das diversas ações judiciais sobre a temática, a União prima pela defesa do seu patrimônio e de sua competência exclusiva de legislar sobre política fundiária e o Estado de Roraima demanda sua institucionalização material como ente da Federação, como forma de garantir seu desenvolvimento econômico e social.

O que se extrai da decisão proferida na Ação Civil Pública (ACP) nº 4653-70.2012.4.01.4200¹²³, é que sem essa institucionalização material, o Estado de Roraima não passará de um Estado “virtual”, sendo tratado ainda como mera autarquia da União, sujeito à serviência do poder público central ou dos mandatários do momento. Dessa decisão, destacamos o seguinte trecho:

Tal institucionalização não está concluída pela incompreensão, desde a leitura do Art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), passando por uma leitura imperfeita da Lei n.º 10.304/01, culminando numa leitura incompleta do Decreto n.º 6.754/09 (ACP nº 4653-70.2012.4.01.4200).

As instituições não se configuram apenas como meros contextos, mas também como alvos do processo decisório.

¹²² (STF - ADI: 5006 RR, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 02/08/2013, Data de Publicação: DJe-152 DIVULG 06/08/2013 PUBLIC 07/08/2013). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5006, ajuizada pela Procuradoria Geral da República (PGR), com pedido de medida cautelar, contra a Lei 738, de 10 de setembro de 2009, do Estado de Roraima, que dispõe sobre a política fundiária rural estadual. Recentemente, em setembro de 2014, o MPR-RR (Ministério Público Federal em Roraima) encaminhou uma representação à Procuradoria-Geral da República, pedindo o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) sobre a Lei Estadual 976/14, conhecida como Lei de Terras.

¹²³ BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª. Região). Administrativo. Registros Públicos. Irregularidades na doação de terras da União ao Estado de Roraima, por ocasião da transferência das glebas Cauamé, Caracarái, Barauana, BR-210 II, Normandia, Murupú, Quitauaú e Tacutú. Ação Civil Pública 4653-70.2012.4.01.4200. Apelante: Ministério Público Federal. Apelados: INCRA, ITERAIMA e ESTADO DE RORAIMA: Juiz: Helder Girão Barreto. Boa Vista, 2012.

Em outras palavras, o objetivo maior deve ser o estrito cumprimento do Decreto nº 6.754/2009, obedecendo todas as condicionantes impostas ao procedimento de transferência de terras.

Paulatinamente as barreiras legais que impediam a regularização fundiária vem sendo quebradas. No entanto, pouco se avançou no processo de transferência de terras. A observação desse fato leva a concluir que as limitações formais, especialmente no que concerne aos aspectos jurídico-legais, tem pouca influência na mudança institucional. Dado que toda a alteração proposta no marco regulatório do repasse de terras (desde a edição da Lei nº 10.304 em 2001, com suas alterações e regulamentação) surtiram pouco efeito sobre a conclusão do processo de transferência e titulação das terras públicas. Resta a constatação de que são as limitações informais que de fato podem provocar as mudanças institucionais necessárias desenvolvimento regional.

Tendo em vista os custos de transação serem significantes, pode denotar que as instituições formais são eficientes como forma de alocar direitos de propriedade, mas não para reduzir conflitos políticos e eventual comportamento oportunista dos agentes. Em suma, no caso da transferência de terras, que é um ativo com alto grau de especificidade, o aparato legal não se revelou suficiente na garantia dos direitos de propriedade da terra.

5.2 LIMITAÇÕES INFORMAIS

Se tomarmos como parâmetro político-temporal a Lei 10.304/2001 para identificar avanço, estagnação, ou retrocesso no processo de transferência de terras, percebe-se que já se passaram 15 anos e ainda, não se conseguiu concluir a titulação das glebas ao domínio do estado. Mesmo quando se leva em conta apenas o Decreto 6.754/2009, pode-se afirmar que ainda estamos bem longe da solução definitiva da alocação dos direitos de propriedade da terra.

Diante dessa constatação, alguns questionamentos são levantados: será que há instituições que atrapalham o “avanço” do processo? Que mudanças institucionais são necessárias para desatramancar a efetiva transferência das terras? Quais arranjos institucionais pertinentes aos direitos de propriedade da terra no estado de Roraima precisam evoluir?

Em algumas situações, North e Thomas (1973)¹²⁴ referem-se à influência conservadora exercida pelas instituições estabelecidas, que visando os seus próprios interesses, impedem ou dificultam as mudanças desejadas por segmentos da sociedade. Os processos de mudança e ajuste institucional são complexos e tendem a não ocorrer quando em desacordo com os interesses da elite.

A dificuldade na transferência do domínio das terras da União ao estado de Roraima, parece emergir de alguns fatores, a saber:

- i. Do ambiente político-institucional.
- ii. Dos atributos comportamentais dos agentes.
- iii. Da racionalidade limitada dos agentes.
- iv. Da incerteza procedimental.
- v. Da insuficiência informacional.
- vi. Do patrimonialismo estatal.

5.2.1 O ambiente político-institucional

O ambiente institucional constitui o que alguns autores definem de “regras do jogo”, que promovem o desenvolvimento das atividades econômicas, bem como as ações políticas, legais e sociais que governam a base da produção, troca e distribuição (WILLIAMSON, 2000)¹²⁵.

Nessa concepção, o ambiente institucional tem um enfoque macroanalítico, já que trabalha com variáveis relacionadas com política, legislação e instituições que formam e estruturam os aparatos regimentais de uma sociedade.

É o ambiente institucional que assegura a estabilidade do conjunto de regras e parâmetros relevantes para a tomada de decisão em cada circunstância.

Porém, cumpre ressaltar que o ambiente político-institucional de uma região é necessariamente mutável, condicionado cultural e historicamente e sujeito permanentemente a mudanças e rearranjos. Tais rearranjos institucionais, em grande parte, são moldados pelos interesses daqueles que possuem maior poder de barganha.

¹²⁴ NORTH, Douglass C. e THOMAS, Robert P. **The Rise of the Western World: A New Economic History**, Cambridge University Press, Cambridge, 1973.

¹²⁵ WILLIAMSON, O. E. The new institutional economics: taking stock, looking ahead. **Journal of Economic Literature**, Stanford, v. 38, n. 3, p. 595-613, Sep. 2000.

A dimensão de poder pode ser um elemento explicativo fundamental para a análise da posição relativa dos atores no campo organizacional.

Prates (2000, citado por AGUILAR FILHO, 2009) afirma que as organizações “participam do jogo de poder que determina os arranjos institucionais da política e, conseqüentemente, da definição de quem se qualifica como participante ‘legítimo’ das decisões políticas”.

É importante caracterizar que há motivações políticas e econômicas dos grupos que têm o poder de colocar em pauta as regras de seus interesses, pois são estes interesses, materializados em normas formais e padrões de comportamento, que conformam incentivos fundindo o interesse individual e o coletivo (AGUILAR FILHO, 2004). No caso empírico, tal fato é verificado desde a edição da Lei 10.304/2001, que além de excluir da transferência ao estado de Roraima diversas áreas que o “legislador” entendeu que deveria permanecer sob o domínio da União até a edição do instrumento regulamentador, o Decreto 6.754/2009, que é ainda mais restritivo ao especificar as áreas a serem excluídas da transferência.

Para se vencer a ineficiência e déficit institucional, é preciso cooperação entre as organizações que tratam da questão fundiária no estado de Roraima, um intercâmbio entre os agentes que se baseia mais na impessoalidade advogada por North do que nas redes de relações pessoais.

5.2.2 Atributos comportamentais dos agentes

A matriz institucional resultante numa determinada sociedade condiciona as decisões e o comportamento dos agentes econômicos, suas formas de interação e de reação a choques externos. Segundo Amitrano (2010) uma abordagem que privilegia o papel das instituições precisa assegurar que as mudanças institucionais sejam não só decorrência de choques exógenos, mas também oriundas de movimentos endógenos. Segundo o autor, se as preferências fossem totalmente exógenas seria possível compreender a mudança nos interesses. Mas isso levaria ao abandono da importância da matriz institucional.

No campo organizacional relacionado a transferência de terras, há uma heterogeneidade de organizações estaduais e federais e de seus respectivos agentes. Estes, por sua vez, apresentam expectativas divergentes e, por vezes, posições opostas. Esta situação de falta de consenso e complementaridade entre os

agentes, ainda é agravada pela rotatividade dos atores envolvidos. A cada nova mudança política nos cargos eletivos¹²⁶, mudam-se os atores e as concepções e entendimentos acerca dos procedimentos de transferência das terras.

Tal fato constitui-se entrave no processo de transferência e poderia ser facilmente resolvido se as “regras do jogo” fossem claras e respeitadas por todos, por exemplo, ter-se um posicionamento oficial e objetivo das organizações representativas, independente de qual agente político e/ou atores sociais estejam gerindo ou respondendo por essas organizações.

O que se percebe é que cada indivíduo age de forma independente e autônoma, decidindo quais serão seus planos de ação. Essa atitude comportamental requer mudança, ainda que, por vezes, a fonte de mudança institucional seja o aprendizado das organizações, por meio de seus agentes, que precisam construir novos modelos mentais para decifrar as mudanças no ambiente (North, 1998). Não há como prever determinadas interações entre indivíduos, apenas pode-se buscar o auxílio de convenções como uma regra de conduta em certas situações.

O sucesso da adoção de uma estratégia de ação em conjunto que ponha fim às limitações institucionais, depende, senão da homogeneidade, pelo menos da convergência de interesses, da capacidade de negociação e do encaminhamento da solução de conflitos. O que, por seu turno, exige coordenação entre as ações nas organizações, com isso, haverá redução nos conflitos e, conseqüentemente, o desempenho de seus agentes tornará mais eficiente.

5.2.3 Racionalidade limitada dos agentes

Restabelecendo o conceito de instituição não apenas como regras ou normas que definem padrões de comportamento, mas também como modelos mentais de interpretação (DEQUECH, 2005)¹²⁷, ganha força a noção de racionalidade limitada, no sentido de Simon, em que o procedimento que conduz a certa decisão torna-se a variável fundamental, devido à incerteza, às restrições informacionais e computacionais dos agentes.

¹²⁶ Desde a edição da Lei 10.304 de 2001, já ocorreram quatro eleições para o Executivo Federal e Executivo Estadual e suas respectivas Casas Legislativas: Eleições nos anos de 2002, 2006, 2010 e 2014.

¹²⁷ DEQUECH, D. The concept of institutions and some theoretical issues. In: X Encontro Nacional de Economia Política. Anais eletrônicos...Campinas, Unicamp, 2005.

Em outras palavras, “os custos de transação ocorrem, em grande medida, devido à capacidade racional limitada dos seres humanos e às incertezas próprias do meio, gerando com isto problemas na especificação dos direitos de propriedades”. (AGUILAR FILHO, 2004)

A racionalidade limitada “não deve ser entendida apenas a partir da insuficiência informacional do ambiente que circunscreve os agentes, mas também em função dos seus respectivos processos mentais, isto é, como lidam com a restrição informacional” (AMITRANO, 2010).

Da interação entre os agentes e entre as organizações com “interesses” na regularização fundiária, resultam fricções, resultantes, dentre outros fatores, da morosidade na efetivação das titulações e das assimetrias informacionais, que impedem o pleno desenvolvimento do estado de Roraima.

5.2.4 Incerteza procedimental

Já foi dito que diante do quadro de incertezas e elevados custos de transação, existem arranjos que coordenam as ações coletivas e promovem a estabilidade requerida para o intercâmbio humano. São as chamadas instituições, ou as regras do jogo em uma sociedade, que conformam os incentivos para os agentes e as organizações atuarem dentro dos seus fins específicos.

De acordo com Gala (2003), uma primeira definição de incerteza em North seria que os agentes não possuem as capacidades mentais e computacionais para conhecer e processar todas as informações pertinentes à sua tomada de decisão. Em seguida North teria desenvolvido uma concepção de incerteza não se referindo apenas a problemas computacionais dos agentes, mas a uma situação de realidades mutáveis. A importância deste conceito está na sua utilidade, resultando que os indivíduos seriam incapazes de obter soluções ótimas a partir de suas decisões.

Para Amitrano (2010) “embora a existência ou não de informações completas possa limitar a racionalidade, tal limitação depende da magnitude do problema informacional e da maneira como se supõe que os agentes reajam a esse problema”.

Já os custos de transação ocorrem, em grande medida, devido a capacidade racional limitada dos seres humanos e as incertezas próprias do meio, gerando com isto problemas na especificação dos direitos de propriedades.

Ao abordar o problema da mudança institucional, North teria dado grande papel ao quadro de percepção dos indivíduos, conseqüentemente à ideologia. North postula que os indivíduos processam informação através de modelos subjetivos imperfeitos, e as diferentes ideologias não levam os modelos a convergirem entre si, produzindo incertezas. Para o autor, a noção de racionalidade limitada deve incorporar também as ideias e ideologias na sua análise. Neste caso, as ideias e ideologias conformam as construções subjetivas que os indivíduos empregam para compreender o mundo. Porém, não nos deteremos nesses pontos, pela restrição teórico-metodológica desta pesquisa.

No processo de transferência de terras, não há concordância entre União e estado quanto ao procedimento a ser adotado nas etapas necessárias à conclusão do repasse das glebas. Não obstante, se houver algum tipo de incerteza quanto ao procedimento adotado nas etapas necessárias à transferência e titulação das terras, ou quanto à competência (União ou Estado) para legislar sobre política fundiária ou a quem cabe realizar a regularização fundiária é preciso, primeiramente, que os agentes alcancem, através de sua interação, um acordo, uma linguagem comum que permita a interpretação e coordenação. O estabelecimento de uma convenção¹²⁸ seguida pelos agentes é uma forma de reduzir estas incertezas e produzir a coordenação.

As incertezas são originadas da complexidade das relações e da informação incompleta – assimetria de informação – relativa ao comportamento dos atores envolvidos ao longo do processo de repasse das terras.

Exemplo disso é a indefinição quanto à instituição das seguintes unidades de conservação previstas no Decreto nº 6.754/2009: Reserva Extrativista Baixo Rio Branco Jauaperi, Florestal Nacional de Jauaperi, Reserva Florestal Parima. O decreto diz que a instituição dessas unidades será feita pela União após consulta ao estado de Roraima. Desde a edição do Decreto, várias negociações se estabeleceram entre o estado e o MMA/ICMBio, questões como localização, tamanho da área e ente responsável pela instituição e gestão da unidade de

¹²⁸ O filósofo David Lewis define convenção como uma regularidade de comportamento baseada no conhecimento compartilhado (*common knowledge*) que precisa ser seguida por todos.

conservação foram debatidas em Câmeras Técnicas e reuniões dos órgãos envolvidos. Mas até o primeiro trimestre deste ano, não houve definição e consenso quanto às questões tratadas.

A transferência das terras da União ao estado tem sido feita por gleba. Para que isso ocorra são necessários os destaques das terras que a União já havia destinado ou que demonstrou interesse em dar destinação previamente à transferência, ou seja, devem ser georreferenciados os projetos de assentamento, unidades de conservação, terras indígenas, e qualquer outra área que a União tenha destinado.

O Decreto 6.754/2009, que regulamenta o repasse das terras, impõe que a transferência será feita considerando:

- I - a exclusão das áreas:
 - a) relacionadas nos incisos II a XI do art. 20 da Constituição;
 - b) destinadas ou em processo de destinação, pela União, a projetos de assentamento;
 - c) de unidades de conservação já instituídas pela União;
 - d) das seguintes unidades de conservação em processo de instituição: Reserva Extrativista Baixo Rio Branco Jauaperi, Florestal Nacional Jauaperi, ampliações do Parque Nacional Viruá e da Estação Ecológica Maracá e as áreas destinadas à redefinição dos limites da Reserva Florestal Parima e da Floresta Nacional Pirandirá; (Redação dada pelo Decreto nº 8.586, de 2015)
 - e) afetadas, de modo expresso ou tácito, a uso público comum ou especial;
 - f) destinadas a uso especial do Ministério da Defesa; e
 - g) objeto de títulos expedidos pela União que não tenham sido extintos por descumprimento de cláusula resolutória; (grifo nosso).

O artigo 20 da Constituição Federal elenca todos os bens pertencentes à União, tais como: as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras; os terrenos marginais e as praias fluviais; os potenciais de energia hidráulica; entre outros. A maior dificuldade está relacionada à definição das áreas que devem ser objeto de destaque (bens imóveis da União) e ainda sobre a execução do serviço de exclusão que inclui o georreferenciamento de todas as áreas já destinadas ou de interesse da União.

Há situações indefinidas quanto às áreas de interesse da União, especialmente aquelas de competência da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), que entre outras atribuições, deve caracterizar o patrimônio público federal e incorporar ao seu cadastro patrimonial os bens imóveis da União.

Por exemplo, a SPU não determinou a extensão dos terrenos marginais¹²⁹ de rios federais¹³⁰, no âmbito estadual: rio Mau ou Ireng, rio Tacutu, rio Jauaperi/rio Caroebe, rio Pauxiana, rio Jufari, rio Alalaú, rio Novo e rio Girão (Figura 11). A Constituição de 1988 determina que tais terrenos, situados às margens de rios federais, são bens da União¹³¹, não trazendo qualquer outro elemento que permita a perfeita identificação desses imóveis. Basta que a SPU realize procedimento administrativo de demarcação e declaração da titularidade dos bens em favor da União.

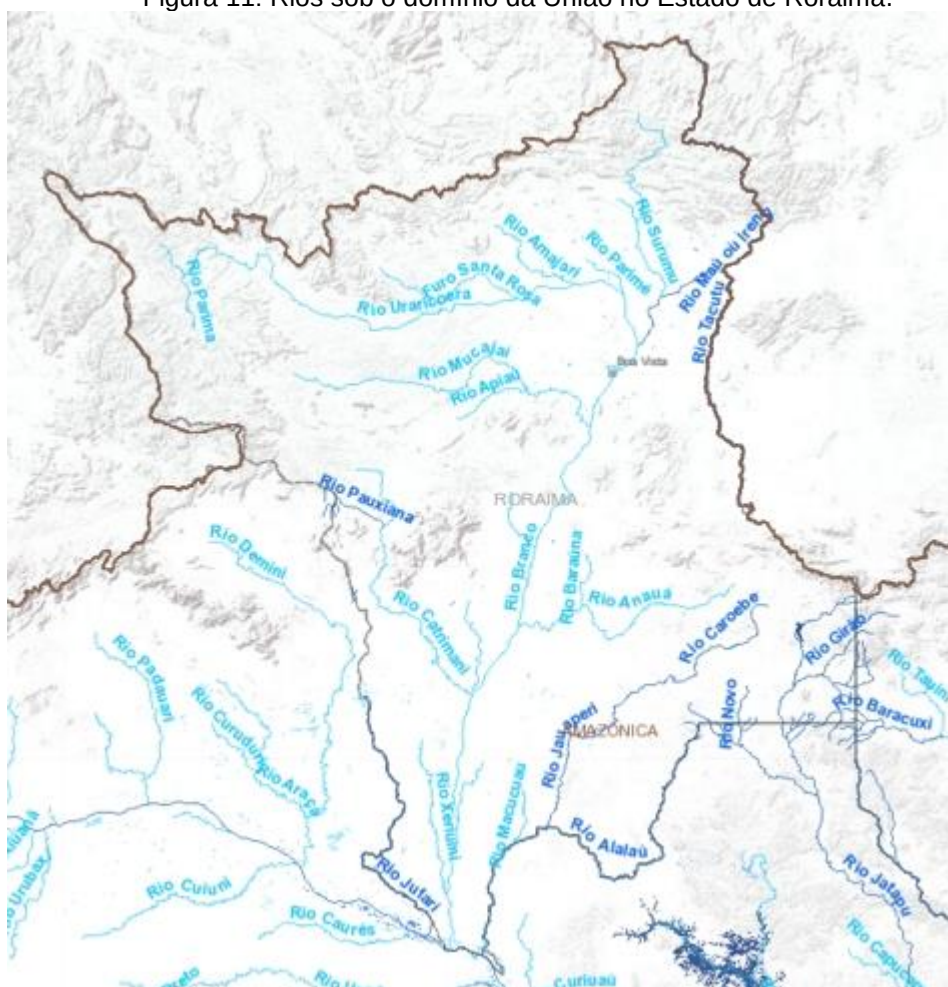
É de extrema urgência que o Poder Público e as organizações envolvidas na regularização fundiária do estado, requeiram que a SPU dê uma pronta resposta a tais demandas, sob pena de vivermos sob um estado de total incerteza e insegurança jurídica em relação aos bens públicos pertencentes ao estado de Roraima, gerando problemas de grave impacto social.

¹²⁹ Os terrenos marginais são os terrenos situados às margens dos rios federais, ou seja, dos rios situados em terrenos de domínio da União, ou que banhem mais de um Estado, ou sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham (art. 20, III da Constituição Federal de 1988).

¹³⁰ Segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos da Agência Nacional de Águas (SNIRH/ANA) os principais rios de dominialidade federais localizados no estado de Roraima são: rio Mau ou Ireng, rio Tacutu, rio Jauaperi/rio Caroebe, rio Pauxiana, rio Jufari, rio Alalaú, rio Novo e rio Girão. Fonte: <http://portal1.snirh.gov.br/ana/apps/webappviewer/index.html?id=ef7d29c2ac754e9890d7cddb78cbaf2c>.

¹³¹ Embora a CF/1988 determine que os terrenos localizados às margens dos rios federais são bens da União, não traz qualquer outro elemento que permita a perfeita identificação desses imóveis, por exemplo, a determinação da extensão desses terrenos.

Figura 11: Rios sob o domínio da União no Estado de Roraima.



Fonte: SNIRH/ANA, 2016

Massa d'água

Domínio/Tipo

- Estadual/Natural
- Estadual/Artificial
- Federal/Natural
- Federal/Artificial

Como foi exposto, a legislação em questão – Lei nº 10.304/2001 e sua aplicação - é objeto de inúmeros questionamentos, resultando em demandas judiciais por conta de um entendimento divergente dos dispositivos da lei, seja entre os operadores do direito e até entre os gestores públicos e técnicos que estão incumbidos de realizar todos os procedimentos operacionais necessários à efetiva transferência de terras ao Estado de Roraima.

5.2.5 Insuficiência informacional

O estado de Roraima demanda sua institucionalização material como ente da Federação. A titularidade das suas terras é condição básica para alavancar qualquer processo de desenvolvimento regional. Essa institucionalização não está concluída pela incompreensão, desde a leitura do Art. 14 do ADCT, passando por uma leitura imperfeita da Lei n.º 10.304/01, culminando numa leitura incompleta do Decreto n.º 6.754/09.

Envolto em uma celeuma técnico-burocrática, o estado ainda não conseguiu cumprir todas as condicionantes do aludido Decreto, pelos mais variados fatores, tais como: interpretações jurídicas diversas e até controversas dos seus artigos, falta de recursos financeiros e de pessoal técnico disponível para gerar as peças técnicas e documentos necessários, indefinição quanto a forma de georreferenciamento que precisa ser realizado (se lote a lote ou georreferenciamento simplificado e “por atacado”). Esta imprecisão procedimental e insuficiência informacional geram problemas de consenso e incertezas em torno das instituições e, como consequência, aumentam os custos de transação relativos aos direitos de propriedade.

A existência de assimetrias na informação quanto aos procedimentos necessários à transferência e a forma de operacionalizar as respectivas etapas relativas à concretização do processo (identificação da área, georreferenciamento, destaque das áreas a serem excluídas e efetivação do registro em cartório da transferência feito por glebas) conduz à tomada de decisão à partir da subjetividade dos agentes. Neste caso, o modelo de percepção subjetivo dos agentes exerce papel importante, já que “dadas limitações na capacidade computacional e as restrições de informação, as decisões são tomadas a partir de hábitos e instituições, levando-os a não reverem e modificarem os direitos de propriedade ineficientes existentes”.

Toda escolha envolve um custo de transação, já que o processo decisório implica em obter informações que garantam a melhor escolha e segurança quanto ao cumprimento dos termos de troca. A falta de dados atualizados, apropriados e desagregados inviabiliza tanto a tomada de decisão quanto a possibilidade de uma discussão pública sobre o desenvolvimento da região.

A título de exemplificação da insuficiência informacional, cita-se o desconhecimento das áreas pleiteadas para a criação de Unidades de Conservação (UC). O Decreto nº 6754/2009 prevê e nomeia Unidades de Conservação Federal, a serem ampliadas ou instituídas. Segundo o Ministério Público Federal (ICP nº 1.32.000.000293/2007-41)¹³² não há informação nos bancos de dados cartográficos da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Roraima (SEPLAN), do Instituto de Terras e Colonização de Roraima (ITERAIMA) e da Fundação Estadual de meio Ambiente e Recursos Hídricos de Roraima (FEMARH) sobre as terras em processo de instituição de UC federais no Estado e, que em virtude dessa ausência de dados cartográficos, há possibilidade de titulação, autorização de desmatamento, licenciamento ambiental de atividade potencialmente danosa ao meio ambiente e empreendimentos do Governo do estado de Roraima nas áreas em processo de instituição de Unidades de Conservação federais.

Outra divergência informacional refere-se ao tamanho total das áreas protegidas¹³³ em Roraima. Há entendimento no sentido de que cerca de 54% do território do estado corresponde a áreas protegidas (8% em unidades de conservação e 46% em terras indígenas) e outros defendem que o percentual de áreas protegidas seria de 67%.

Esta diferença (54% ou 67%) se deve a uma divergência conceitual sobre a inclusão das Áreas de Proteção Ambiental (APA)¹³⁴ no cômputo das unidades de conservação da natureza de domínio público e pode influenciar na delimitação da área de reserva legal no estado de Roraima¹³⁵. Se as APA forem incluídas nesse cálculo, o percentual de áreas protegidas sobe para 67%, ultrapassando o limiar de

¹³² ICP nº 1.32.000.000293/2007-41 – Inquérito Civil Público que trata da criação e expansão de Unidades de Conservação Federal no Estado de Roraima. Lei 10.304/2001. Decreto 6.754/2009. Regularização fundiária. Mineração. Possível dano ambiental. Limitação administrativa.

¹³³ Área protegida, segundo o artigo 2º da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), "significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação". Foram definidos pelo governo brasileiro os seguintes espaços territoriais especialmente protegidos que deveriam integrar as áreas protegidas, em cumprimento à CDB: unidades de conservação, as terras indígenas e territórios quilombolas.

¹³⁴ As Áreas de Proteção Ambiental (APA) são constituídas por terras públicas e privadas. São as unidades de conservação de uso sustentável menos restritivas e permitem, inclusive, a produção agropecuária.

¹³⁵ Em áreas de floresta da Amazônia Legal, a Lei 12.651/2012 diz que deve ser mantida a vegetação em pelo menos 80% da propriedade. Esse percentual é a chamada Reserva Legal. Porém, os parágrafos 4º. e 5º. do Artigo 12 do referida Lei abrem duas exceções. A primeira permite que a recomposição da Reserva Legal possa se limitar a 50% da propriedade nos estados cujo território seja 65% tomado por unidades de conservação de domínio público e terras indígenas. A outra, semelhante, diz que no caso de municípios vale a mesma regra, mas cai para 50% o percentual mínimo constituído por UCs de domínio público ou terras indígenas.

65%, necessário para que caia para 50% a exigência de reserva legal em Roraima, de acordo com os parágrafos 4º e 5º do Artigo 12 da Lei 12.651/2012 (conhecida como novo Código Florestal).

5.2.6 Patrimonialismo estatal

Na visão de Faoro, o patrimonialismo é a estrutura que se perpetua, sendo a mudança filtrada pelo estamento. Essa cultura patrimonialista perpetua-se ao longo do tempo e por todo o território nacional.

No Estado de Roraima o patrimonialismo parece ainda mais evidente, por conta do próprio contexto histórico que culminou com a criação e institucionalização do estado. Devido à natureza *path dependence* das instituições, o passado tende a influenciar fortemente no processo de mudança institucional.

Ao que parece a União e o estado de Roraima estão mais preocupados em exercer seu domínio patrimonial do que em fomentar alternativas de estímulo ao desenvolvimento regional. Segundo se extrai das diversas ações judiciais sobre a temática, a União prima pela defesa do seu patrimônio e de sua competência exclusiva de legislar sobre política fundiária e o Estado de Roraima demanda sua institucionalização material como ente da Federação, como forma de garantir seu desenvolvimento econômico e social.

Neste caso, em que o federalismo sustentador do mercado esteve ausente, os entes competem não para mobilizar os fatores de produção, mas buscando proteção e tratamento preferencial, características do personalismo e do patrimonialismo estatal. Trata-se de um “federalismo às avessas”, no qual qualquer rastro de federalismo, segundo North *et alli* (2002), é uma contiguidade política inteiramente a disposição do poder central para garantir uma autonomia regional limitada em termos administrativos e políticos.

5.2.7 Mudanças institucionais: tendências e perspectivas

Diante do que foi exposto, argumenta-se que a permanência da estrutura institucional e dos padrões de desenvolvimento associados a ela, tem se tornado óbice ao processo de transferência e da atribuição e garantia dos direitos de

propriedade da terra no estado de Roraima. O que exige um movimento de mudança institucional capaz de lidar com toda a problemática envolvida.

O que preocupa são os procedimentos, os processos judiciais, as regras, as normas e os incentivos que implicam mudanças de comportamento, bem como a necessidade de fóruns de negociação e exames de alternativas. Muitas dessas funções podem ser assumidas pelas organizações existentes. Tampouco é necessário mais coordenação de funções. As organizações somente conseguirão atingir os resultados esperados se houver a coordenação das ações de seus membros.

A mudança institucional é um processo contínuo e cumulativo que se origina da interação entre instituições e organizações. Como bem enfatizado por North (1992) as instituições são as regras do jogo, e as organizações e seus agentes são os jogadores.

A dificuldade em alterar a estrutura institucional não decorre apenas dos fatores descritos anteriormente, tais como a racionalidade limitada dos agentes, informação incompleta ou ambiente político-institucional. Na verdade, dois outros elementos que podem estar estritamente associados às transformações institucionais também são relevantes, a saber, o papel do conflito nos processos de interação e a noção de poder político na constituição dos arranjos institucionais.

Vale ressaltar que algumas tentativas de mudança institucional na atribuição dos direitos de propriedade da terra no Estado de Roraima tem se mostrado infrutíferas, porque estritamente vinculados a choques exógenos, ou seja, a modificações no ambiente externo às instituições, em especial as pressões políticas. Dois deles merecem destaque:

a. o primeiro, diz respeito àquilo que alguns autores denominaram de “defecção”. Por esta expressão procuraram identificar os movimentos de saída de acordos cooperativos anteriores realizados entre organizações. Contextualizando para o caso de Roraima, a mudança de agentes políticos e gestores públicos, alterou também a indicação dos agentes que respondem pelas organizações. Novas ideologias foram introduzidas e acordos anteriormente estabelecidos (convenções) foram esquecidos ou renegados, alterando as próprias regras do jogo.

b. O segundo, consequência de novas coalizões políticas, foi a mudança do Decreto 6.754/2009, com alterações introduzidas pelo Decreto nº 8.586 de 9/12/2015. Com esta alteração foi excluída a criação da Unidade de Conservação

Lavrados¹³⁶. Esta mudança no marco legal, feita “às escuras”, sem consulta as organizações envolvidas, se deu como resultado da dimensão política e conflitiva que ora se presencia no Brasil¹³⁷.

Embora essa alteração possa trazer algum benefício social ou privilegie determinados setores produtivos, pouca evolução trará no sentido de concluir o processo de transferência das glebas ao estado de Roraima. O problema aqui é enfatizar o papel apenas das instituições formais. De fato, isto foi o que aconteceu ao se tentar alguma evolução no processo de transferência das terras, promovendo apenas uma mudança singela no Decreto 6.754/2009.

Com relação à questão da mudança institucional, ela envolve mais que simples alteração de regras formais, importam, sobretudo, os realinhamentos de interesse, de normas e dos poderes.

Como bem explica North as limitações informais derivadas culturalmente não mudam de imediato como reação a mudanças das regras formais. Percebe-se que mudanças institucionais somente nas limitações legais surtem pouco ou nenhum efeito. De fato, a evolução institucional deve afetar mais as limitações informais, se de fato, pretende-se avançar neste processo de transferência de terras.

As normas formais podem mudar da noite para o dia como resultado de decisões políticas ou jurídicas, mas as limitações informais, enraizadas em costumes, tradições e códigos de conduta são muito mais resistentes. Estas limitações culturais não somente conectam o passado com o presente e o futuro, como também nos proporcionam “*una clave para explicar la senda del cambio histórico*” (North, 1998)

É de inquestionável premência, proporcionar ao Estado de Roraima maior ordenamento e controle da ocupação territorial e maior capacidade de promoção do seu próprio progresso. Para alcançar esse objetivo, não há outro caminho a não ser o de definir e regularizar a titularidade de suas terras, de forma a exercer pleno direito de propriedade.

Há necessidade de (re)instituir espaços de deliberação coletiva, a exemplo do GTI “Terras” e do Grupo Executivo Estadual, que reunia gestores e agentes

¹³⁶ Os estudos técnicos e ambientais apontavam para a proposta de criação desta Unidade no município de Bonfim, na região da Serra da Lua (61.000 ha), principalmente por possuir menor ocupação humana e maior possibilidade de conectividade com ecossistemas florestais.

¹³⁷ Ressaltamos aqui que o país presenciava um dos piores momentos de sua história política e social, com denúncias e investigação de casos de corrupção frequentes; desvio de dinheiro público na maior estatal brasileira, considerado o “maior escândalo de corrupção de um país democrático” e possibilidade de impeachment da presidente Dilma Rousseff.

públicos das organizações com interesse no processo de transferência de terras e regularização fundiária no estado de Roraima. Este tipo de interação cumpre um papel importante para o aumento das relações de confiança, ao explicitar interesses e compartilhar informações, assim como criar um entendimento comum para os problemas.

Esse espaço de deliberação coletiva, considerado por alguns autores, como instituição, possibilita um aumento no grau de interação entre as organizações, um aumento no volume e na precisão de informação com que as organizações devem lidar e o desenvolvimento de uma consciência mútua, entre os participantes sobre o fato de que estão envolvidos em um empreendimento comum – o desenvolvimento econômico, social e ambiental do estado de Roraima.

Outro fator que poderia ser objeto de mudança institucional é a descentralização das decisões. O que se constatou é que decisões relevantes, que poderão afetar o desenvolvimento socioeconômico regional, foram tomadas por instâncias superiores “distantes” histórica e geograficamente do estado de Roraima. Pode-se citar como exemplo, a ampliação e criação de Unidades de Conservação, onde pode se verificar, que apesar do estudo de viabilidade econômica, ecológica e social realizado por técnicos e especialistas que moram e conhecem a realidade do estado de Roraima, as decisões de fato não atentaram para essa especificidade, deixando “engavetados” tais estudos e privilegiando-se os interesses de políticos e determinados grupos econômicos.

A existência de acordos formais e informais (e evidências claras de que estes acordos são cumpridos) é fundamental na redução das dificuldades causadas pelas imperfeições do mundo real (informação imperfeita, externalidades, dificuldade na obtenção de cooperação entre os agentes) facilitando as interações humanas e, conseqüentemente, reduzindo os custos de transação, o que aumenta a eficiência econômica.

Por isto, para North (1992) é importante desenvolver: (...) estruturas institucionais que promovam competitividade e descentralização de decisões, além de recompensarem a aquisição de habilidades e conhecimentos produtivos. O autor conclui que os sistemas de decisão descentralizados oferecem maiores eficiências decorrentes da redução de custos de transação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É fato que o problema fundiário está sempre na pauta das discussões político-institucionais em Roraima. Considerando a atualidade da temática e o contexto histórico-político favorável (em que se discute o Zoneamento Ecológico Econômico e a política fundiária do estado), ainda não se conseguiu vencer as barreiras para que de fato o estado tenha o domínio efetivo de suas terras e exerça plenamente seu direito de propriedade.

O Estado de Roraima foi criado como estado-membro da federação brasileira em 1988; tendo sido implantado formalmente em 1991, com a posse do primeiro governador eleito. No entanto, essa unidade da federação somente veio a ter o reconhecimento político-institucional da União, no seu direito de domínio às terras estaduais em 2001, com a Lei nº 10.304. Porém, esta se revelou inócua, pois, somente em 2009, com a edição da Lei nº 11.949/2009, regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.754/2009, o processo de regularização fundiária relativo à transferência de terras da União para esta unidade federativa teve início de forma efetiva. O processo teve início, mas há fortes indicadores – ações judiciais impetradas pelo Ministério Público Federal, p.ex – de que o mesmo se encontra ainda distante de sua institucionalização plena.

Por sua vez, a falta de domínio de suas terras constrange o Estado à estagnação econômica, inviabilizando qualquer forma de planejamento e implantação de programas de ocupação e crescimento econômico ambientalmente sustentável e acesso a políticas públicas que estão “à disposição”, mas que esbarram na ausência de definição da titularidade dessas terras públicas.

As políticas públicas de desenvolvimento regional precisam ter como fundamento preocupações ecossociais. E isso não se restringe somente a política de criação de áreas protegidas na Amazônia, que não contempla, na maioria das vezes, os interesses econômicos, sociais e regionais.

No estado de Roraima constata-se que a mera criação de unidades de conservação tem sido insuficientes para conter problemas ambientais, como desmatamentos, extração ilegal de madeira, invasões de terras públicas e incêndios florestais. No caso deste último, a associação entre um fator climático global (fenômeno El Niño no biênio 2015-2016) e um fator social local intensificou a

ocorrência dos incêndios. A expectativa gerada pela possibilidade de titulação das terras por parte do estado, aliada ao comportamento oportunístico de alguns políticos locais e aos métodos de distribuição histórica das terras estaduais pode ter agravado a questão dos incêndios, tornando-os fora de controle.

É justamente aqui que se percebe a importância da atribuição e garantia dos direitos de propriedade da terra. Se não há direitos de propriedade bem definidos, segurança jurídica quanto à titularidade dos bens públicos imóveis, abre-se margem para atividades de exploração econômica ilícitas.

A atual situação fundiária do Estado demonstra que as terras em questão só passarão ao patrimônio imobiliário estadual, após cumpridas todas as exigências dispostas no Decreto nº 6.754/2009, o que exige cooperação efetiva entre União e Estado. Isso implica reconhecer a complexidade e as incertezas em jogo, e considerar o ambiente político institucional e as dinâmicas de poder que prevalecem.

A partir da análise das instituições formais e informais que afetam a problemática do repasse das terras, constatou-se que alterações nas instituições formais, mais precisamente mudanças jurídico-legais, surtem efeito tímido sobre o processo de regularização fundiária no estado. Ressalte-se que essas alterações introduzidas nas leis foram oportunizadas por mudanças políticas e pela entrada de novos atores e ideias nas arenas públicas.

Essa constatação sugere que não basta somente definir as unidades de conservação que devem ser instituídas pela União ou pelo estado ou que a mera exclusão de determinada unidade de conservação do decreto porá fim ao imbróglio da conclusão da transferência do domínio das terras.

Significa que considerar apenas as instituições formais revela-se insuficiente para o desenvolvimento regional em que as instituições importam. As mudanças institucionais que realmente importam dizem respeito às limitações informais.

A investigação e análise das limitações institucionais que tem se tornado óbice a plena transferência de terras ao domínio estadual aponta para a necessidade de serem construídas novas formas de integração e cooperação entre União e estado, visando a produção compartilhada de conhecimentos, políticas e estratégias de desenvolvimento regional. Essa integração é considerada essencial para a construção de uma nova prática científica e institucional voltada à sustentabilidade.

É urgente que a União e o estado de Roraima encontrem mecanismos institucionais de estabelecimento e garantia aos direitos de propriedade e titularidade das terras, realizando-a de modo célere, correto, transparente e atendendo ao que dispõe a legislação pertinente, colocando-se um ponto final nos impasses e discussões em torno da dominialidade das terras.

REFERÊNCIAS

AGUILAR FILHO, Hélio Afonso de. **O atraso econômico e a matriz institucional brasileira – uma abordagem a partir de Douglass North e Raymundo Faoro**. Curitiba: UFPR, 2004. 98 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

_____. **O institucionalismo de Douglass North e as interpretações weberianas do atraso brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS, 2009. 206 f. Tese (Doutorado em Economia do Desenvolvimento) - Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

AMITRANO, Cláudio Roberto. **Instituições e Desenvolvimento**: críticas e alternativas à abordagem de variedades de capitalismo. 2010. 243 p. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

ARANTES, Emerson Clayton. **Regulação fundiária e direito de propriedade na Amazônia Legal: Um estudo de caso do estado de Roraima (1988-2008)**. Porto Alegre, 2009. Dissertação de Mestrado. Mestrado Interinstitucional em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) / Universidade Federal de Roraima (UFRR). Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/18848/000729335.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 14 maio 2015.

BARRETO, P. et al. **Quem é dono da Amazônia? Uma análise do cadastramento de imóveis rurais**. Belém: Imazon, 2008.

BECKER, Bertha K. Geopolítica da Amazônia. *Estud. av.* [online]. 2005, vol.19, n.53, pp. 71-86. ISSN 1806-9592. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142005000100005>.

_____. **Porque a participação tardia da Amazônia na formação econômica do Brasil**. In: ARAÚJO, T. P. de; VIANNA, S. T. W.; MACAMBIRA, J. (Org.). 50 anos de formação econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. p. 201-228.

BEGNIS, H. S. M. ZERBIELLI, Jerusa. **Mercados, eficiência alocativa e desenvolvimento econômico sob o enfoque da Nova Economia Institucional**.

In: Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares. Org.: BECKER, I: Dinizar F. WITTMANN, Milton Luiz. 2. Ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

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/L0601-1850.htm>. Acesso em: 18 dez. 2014.

BRASIL. **Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981.** Cria o Estado de Rondônia, e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp41.htm>. Acesso em: 18 dez. 2014.

_____. **Justiça Federal do Estado de Roraima (1. Região)** Administrativo. Trata das irregularidades na doação de terras da União ao Estado de Roraima, por ocasião da transferência das glebas. Ação Civil Pública nº 4653-70.2012.4.01.4200. Requerente: Ministério Público Federal. Requeridos: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Instituto de Terras do Estado de Roraima (ITERAIMA) e Estado de Roraima. Relator: juiz Helder Girão Barreto.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 ago. 2014.

_____. **Lei n.º 10.304 de 05 de outubro de 2001.** Transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá terras pertencentes à União e dá outras providências. Disponível <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10304.htm>. Acesso em: nov. 2014.

_____. **Lei n.º 11.952 de 25 de junho de 2009.** Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm>. Acesso em: 29 nov. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Civil Originária nº. 653 RR.** Publicado no DJ: 17/02/2003. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- INCRA contra atos praticados pelo Presidente do Instituto de Terras do Estado de Roraima - ITERAIMA e pelo Oficial do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de São Luís do Anauá - RR. Disponível em:

<<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14810511/acao-civel-originaria-aco-653-rr-stf>> Acesso em: 16 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Civil Originária nº. 943 RR**. Publicado no DJ: 13/11/2012. mandado de segurança, com requerimento para concessão de liminar, contra atos do Sr. presidente do Instituto de Terras do Estado de Roraima - ITERAIMA e do sr. oficial do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Caracarái, para que seja determinado o cancelamento de todos os atos, registros e/ou averbações efetuados em nome do Estado de Roraima. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 13/11/2012, DJ 21-11-2012.

_____. **Decreto nº 6.754 de 28 de janeiro de 2009**. Regulamenta a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, que dispõe sobre a transferência ao domínio do Estado de Roraima de terras pertencentes à união, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6754.htm>. Acesso em: 07 out. 2014.

_____. **Lei n.º 11.949 de 17 de junho de 2009**. Dá nova redação à Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, que transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá as terras pertencentes à União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11949.htm>. Acesso em: 12 nov. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (1ª. Região). Administrativo. Registros Públicos. Irregularidades na doação de terras da União ao Estado de Roraima, por ocasião da transferência das glebas Cauamé, Caracarái, Barauana, BR-210 II, Normandia, Murupú, Quitauaú e Tacutú. Ação Civil Pública 4653-70.2012.4.01.4200. Apelante: Ministério Público Federal. Apelados: INCRA, ITERAIMA e ESTADO DE RORAIMA. Juiz: Helder Girão Barreto. Boa Vista, 2012.

BRITO, B.; BARRETO, P. **Os riscos e os princípios para a regularização fundiária na Amazônia**. O Estado da Amazônia, nº 10, p. 4. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia IMAZON, 2009. Disponível em: <http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/estado_da_amazonia/os-riscos-e-os-principios-para-a-regularizacao.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2015.

_____. **A regularização fundiária avançou na Amazônia? Os dois anos do programa Terra Legal**. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia IMAZON, 2011. Disponível em: <http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/TerraLegal_v2_27out2011.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2015.

CAVALCANTE, Carolina M. . A pergunta de Coase revisitada e a analogia com os grupos empresariais de Mark Granovetter. **Ciências Sociais em Perspectiva**, v. 13, 2014.

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. **Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas:** há convergência teórica no pensamento institucionalista? **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre: Ano 18, n.º 33, março, 2000. p. 26 – 45.

_____. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista.** Teses FEE. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. Porto Alegre, nº 1, 2001. Disponível em: <http://cdn.fee.tche.br/teses/teses_fee_01.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2015.

FIANI, R. **A natureza multidimensional dos direitos de propriedade e os custos de transação.** Economia e Sociedade, Campinas, v. 12, n. 2 (21), p. 185-203, Jul-Dez. 2003. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=558&tp=a>>. Acesso em: dez. 2015.

_____. **Estado e Economia no Institucionalismo de Douglass North.** Revista de Economia Política, v. 23, nº 2 (90), Abr-Jun, 2003.

FREITAS, Aimberê. **Geografia e História de Roraima.** 4 ed. Editora Grafima: Manaus/AM, 1996.

GALA, Paulo. **A Teoria Institucional de Douglass North.** Revista de Economia Política, v. 23, nº 2 (90), Abr-Jun, 2003.

GUEDES, S. N. R. **Lei e ordem econômica no pensamento de John R. Commons.** Revista de Economia Política, São Paulo, v. 33, nº 2, Abr-Jun, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572013000200005&script=sci_arttext>. Acesso em: 25 fev. 2015.

GUEDES, S. N. R. **Análise comparativa do processo de transferência de terras públicas para o domínio privado no Brasil e EUA: uma abordagem institucionalista.** *Revista de Economia*, v. 32, n. 1, p. 7-36, 2006.

GUEDES, S. N. R; REYDON, B. P. **Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária.** Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília, v. 50, nº 3, Jul-Set, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032012000300008&script=sci_arttext>. Acesso em: 25 fev. 2015.

HOMMA, Alfredo Kingo Oyama. **A Dinâmica do Extrativismo Vegetal na Amazônia**: uma interpretação teórica. Belém: EMBRAPA-CPATU, 1990. 38p.

_____. **Extrativismo, Biodiversidade e Biopirataria na Amazônia**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2008. 97p.

IMPARATO & SAULO JR. **Regularização fundiária de terras da união**. In: Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes / Raquel Rolnik [et al.]. Brasília : Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Plen_a_Referencias_Conceituais.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2015.

IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente - MMA, 2006.

JONES, Alberto da Silva. **O mito da legalidade do latifúndio: legalidade e grilagem no processo de ocupação das terras brasileiras (do instituto de semarias ao estatuto da terra)**. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/images/stories/observanordeste/politicafundaria.pdf>>. Acesso em: 14 nov 2014.

LIBECAP, Gary D. **Contracting for property rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

MELLO, M.T.L. **Direito e Economia em Weber**. In: Revista *Direito GV*, 2 (2), p. 45-65, Jul-Dez, 2006. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/d_e_em_weber_revista_direitogv.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2015.

MENDES, Gilmar. Fórum Nacional para Monitoramento e Resolução dos Conflitos Fundiários e Urbanos. **Pronunciamento do Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça na abertura**. Brasília (DF), maio de 2009.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. **Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance**. San Francisco: ICS Press, 1992.

_____. **Custos de transação, Instituições e Desempenho econômico**. ad. Elizabete Hart. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1998.

NORTH, Douglass C.; SUMMERHILL, William & WEINGAST, Barry R. Orden, Desorden y Cambio Económico: Latinoamérica Versus Northamerica. **Revista Instituciones y Desarrollo**, nº 12-13 págs. 9-50. Catalunya: Instituto Internacional de Governabilidad, Barcelona, 2002.

OLIVEIRA, Rafael Silva. **Atlas do Estado de Roraima**. Editora da UFRR: Boa Vista/RR, 2007.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **Federalismo Assimétrico Brasileiro**. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

OLIVEIRA, et. al. **O planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia e o ciclo ideológico do desenvolvimentismo no Brasil**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 201-230, jun. 2014.

RORAIMA. Governo do Estado de Roraima. **Plano de Desenvolvimento Sustentável de Roraima** - Plano Plurianual 2012-2015. Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento. Boa Vista, 2011.

SALAMA, B.M. **Sete Enigmas do Desenvolvimento em Douglass North**. Economic Analysis of Law Review, Brasília, v. 2, nº 2, p. 404-428, Jul-Dez, 2011. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/2%20EALR%20404/2%20EALR%20404>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 6. ed. rev. amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

TOYOSHIMA, Silvia Harume. **Instituições e Desenvolvimento Econômico: Uma Análise Crítica das Idéias de Douglass North**. Estudos Econômicos. USP. Vol. 29, Nº 1, 1999.

UNGER, Mangabeira. Regularização fundiária é o maior problema na Amazônia, diz Mangabeira. **Blog Quarto Poder, 22 de setembro de 2008**. Entrevista concedida à Agência Brasil. Disponível em: <<http://www.blogquartopoder.com.br/search?updated-max=2008-09-22T08:15:00-07:00&max-results=20&reverse-paginate=true&start=60&by-date=false>>. Acesso em: 07 out. 2015.

VASCONCELOS, Luis André de Araújo. **Federalismo Cooperativo e Proteção Ambiental na Constituição De 1988**. Belo Horizonte, 2013. Dissertação de Mestrado. Escola Superior Dom Helder Câmara. Programa de Pós-Graduação em Direito. Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/uploads/DissertaoLuisAndre.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2015.

VIEIRA, Jaci Guilherme. **Missionários, Fazendeiros e Índios de Roraima: A disputa pela terra – 1777 a 1980**. Editora da UFRR: Boa Vista/RR, 2007.

VIEIRA, Edson T. SANTOS, Moacir José dos. Desenvolvimento econômico regional – uma revisão histórica e teórica. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 8, n. 2, p. 344-369, mai-ago/2012, Taubaté, SP.

ZANATTA, Oldair. **A titulação de terra rural no Brasil**. Bahia: INCRA. Simpósio internacional de experiência fundiária. 1984.

ANEXOS

ANEXO A: Lei nº 10.304/2001



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 10.304, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2001.

Mensagem de veto

Transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá terras pertencentes à União e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009)

Regulamento

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º As terras pertencentes à União compreendidas nos Estados de Roraima e do Amapá passam ao domínio desses Estados, mantidos os seus atuais limites e confrontações, nos termos do art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009)

Art. 2º São excluídas da transferência de que trata esta Lei: (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009)

I – as áreas relacionadas nos incisos II a XI do art. 20 da Constituição Federal; (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009)

II – as terras destinadas ou em processo de destinação pela União a projetos de assentamento; (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009)

III – as áreas de unidades de conservação já instituídas pela União e aquelas em processo de instituição, conforme regulamento; (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009)

IV – as áreas afetadas, de modo expresse ou tácito, a uso público comum ou especial; (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009)

V – as áreas destinadas a uso especial do Ministério da Defesa; e (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009)

VI – as áreas objeto de títulos expedidos pela União que não tenham sido extintos por descumprimento de cláusula resolutória. (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009)

Art. 3º As terras transferidas ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá deverão ser preferencialmente utilizadas em atividades agrícolas diversificadas, de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, de assentamento, de colonização e de regularização fundiária, podendo ser adotado o regime de concessão de uso previsto no Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009)

§ 1º A aquisição ou o arrendamento de lotes por estrangeiros obedecerá os limites, condições e restrições estabelecidos na legislação federal.

§ 2º (VETADO)

Art. 4º O Poder Executivo regulamentará esta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009)

Art. 5º (VETADO)

Brasília, 5 de novembro de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
José Abrão

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 6.11.2001

ANEXO B: Decreto nº 6.754/2009



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 6.754, DE 28 DE JANEIRO DE 2009.

Regulamenta a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, que dispõe sobre a transferência ao domínio do Estado de Roraima de terras pertencentes à União, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 4º da Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001,

DECRETA:

Art 1º Ficam transferidas gratuitamente ao Estado de Roraima as terras públicas federais situadas em seu território que estejam arrecadadas e matriculadas em nome da União, em cumprimento ao disposto no [art. 1º da Lei nº 10.304 de 5 de novembro de 2001](#).

§ 1º A transferência de que trata o caput será feita considerando:

I - a exclusão das áreas:

a) relacionadas nos [incisos II a XI do art. 20 da Constituição](#);

b) destinadas ou em processo de destinação, pela União, a projetos de assentamento;

c) de unidades de conservação já instituídas pela União;

~~d) das seguintes unidades de conservação em processo de instituição: Reserva Extrativista Baixo Rio Branco Jauaperi, Florestal Nacional Jauaperi, Unidade de Conservação Lavrados, ampliações do Parque Nacional Viruá e da Estação Ecológica Maracá e as áreas destinadas à redefinição dos limites da Reserva Florestal Parima e da Floresta Nacional Pirandirá;~~

d) das seguintes unidades de conservação em processo de instituição: Reserva Extrativista Baixo Rio Branco Jauaperi, Florestal Nacional Jauaperi, ampliações do Parque Nacional Viruá e da Estação Ecológica Maracá e as áreas destinadas à redefinição dos limites da Reserva Florestal Parima e da Floresta Nacional Pirandirá; [\(Redação dada pelo Decreto nº 8.586, de 2015\)](#)

e) afetadas, de modo expresso ou tácito, a uso público comum ou especial;

f) destinadas a uso especial do Ministério da Defesa; e

g) objeto de títulos expedidos pela União que não tenham sido extintos por descumprimento de cláusula resolutória;

II - a preservação ambiental e uso sustentável da terra, em observância à [Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000](#), e, no que couber, à [Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006](#), sob pena de reversão automática ao patrimônio público da União;

III - a observação dos requisitos impostos pela legislação referente às terras localizadas na faixa de fronteira e sua aquisição por estrangeiros;

IV - o seu prévio georreferenciamento, conforme determina o [§ 4º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973](#), a expensas da respectiva unidade da Federação; e

V - a priorização dos processos de regularização fundiária em tramitação no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

§ 2º A instituição das unidades de conservação a que se refere a alínea "d" do inciso I do § 1º será feita pela União após consulta ao Estado.

§ 3º A efetivação do registro em cartório da transferência de que trata o caput será feita por glebas, logo após estas serem identificadas e georreferenciadas, bem como destacadas as áreas excluídas.

Art. 2º As terras transferidas ao domínio do Estado de Roraima deverão ser preferencialmente utilizadas em atividades de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, de assentamento, colonização e de regularização

fundiária, podendo ser adotado o regime de concessão de uso previsto no [Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967](#).

Art. 3º Os títulos estaduais de domínio destacados de área recebida por força deste Decreto deverão ser previamente inseridos no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR e conter o número de inscrição do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR, nos termos da [Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001](#), seus regulamentos e normas complementares.

Art. 4º Poderão ser firmados termos de cooperação técnica e convênios, ou outros instrumentos congêneres, entre a União e o Estado de Roraima, por meio de seus respectivos órgãos de terras, com a finalidade de efetivar as diligências necessárias à identificação e georreferenciamento das terras transferidas, a fim de possibilitar o registro em cartório referido no § 3º do art. 1º.

Parágrafo único. Os instrumentos a serem celebrados poderão, ainda, prever a titulação conjunta, pelos órgãos de terras da União e do Estado de Roraima, de ocupações que possam ser legitimadas e cujo processo de regularização fundiária tenha sido iniciado pela União até a data da publicação deste Decreto ou posteriormente pelo Estado de Roraima.

Art. 5º Para fins de registro no Cartório de Registro de Imóveis, o INCRA, por meio de sua Superintendência Regional no Estado de Roraima, observadas as disposições deste Decreto, expedirá termo de doação que conterá o perímetro georreferenciado do imóvel, consideradas ainda as condições do § 1º do art. 1º.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 28 de janeiro de 2009; 188º da Independência e 121º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Guilherme Cassel

Este texto não substitui o publicado no DOU de 29.1.2009

ANEXO C: Lei nº 11.949/2009



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 11.949, DE 17 DE JUNHO DE 2009.

Conversão da Medida Provisória nº 454, de 2009

Dá nova redação à Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, que transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá as terras pertencentes à União e dá outras providências.

O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no exercício do cargo de **PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Os arts. 1º, 2º, 3º e 4º da Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º As terras pertencentes à União compreendidas nos Estados de Roraima e do Amapá passam ao domínio desses Estados, mantidos os seus atuais limites e confrontações, nos termos do art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (NR)

“Art. 2º São excluídas da transferência de que trata esta Lei:

- I – as áreas relacionadas nos incisos II a XI do art. 20 da Constituição Federal;
- II – as terras destinadas ou em processo de destinação pela União a projetos de assentamento;
- III – as áreas de unidades de conservação já instituídas pela União e aquelas em processo de instituição, conforme regulamento;
- IV – as áreas afetadas, de modo expresso ou tácito, a uso público comum ou especial;
- V – as áreas destinadas a uso especial do Ministério da Defesa; e
- VI – as áreas objeto de títulos expedidos pela União que não tenham sido extintos por descumprimento de cláusula resolutória.” (NR)

“Art. 3º As terras transferidas ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá deverão ser preferencialmente utilizadas em atividades agrícolas diversificadas, de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, de assentamento, de colonização e de regularização fundiária, podendo ser adotado o regime de concessão de uso previsto no Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.

.....” (NR)

“Art. 4º O Poder Executivo regulamentará esta Lei.” (NR)

Art. 2º Dê-se à ementa da Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, a seguinte redação:

“Transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá terras pertencentes à União e dá outras providências.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de junho de 2009; 188º da Independência e 121º da República.

JOSÉ ALENCAR GOMES DA SILVA
Guilherme Cassel

Este texto não substitui o publicado no DOU de 18.6.2009

ANEXO D: Decreto nº 8.586/2015



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 8.586, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2015

Altera o Decreto nº 6.754, de 28 de janeiro de 2009, que regulamenta a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, que dispõe sobre a transferência ao domínio do Estado de Roraima de terras pertencentes à União.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, **caput**, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 4º da Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001,

DECRETA:

Art. 1º O Decreto nº 6.754, de 28 de janeiro de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º

§ 1º

.....

d) das seguintes unidades de conservação em processo de instituição: Reserva Extrativista Baixo Rio Branco Jauaperi, Florestal Nacional Jauaperi, ampliações do Parque Nacional Viruá e da Estação Ecológica Maracá e as áreas destinadas à redefinição dos limites da Reserva Florestal Parima e da Floresta Nacional Pirandirá;

.....” (NR)

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de dezembro de 2015; 194ª da Independência e 127ª da República.

DILMA ROUSSEFF
Francisco Gaetani

Este texto não substitui o publicado no DOU de 10.12.2015

*