

TÍTULO: A regularização fundiária das pequenas e médias propriedades no Estado de Roraima: Desenvolvimento Econômico, Tráfego Negocial e Litigiosidade

CANDIDATO: Cícero Renato Pereira Albuquerque

EMAIL: renatoalbuquerque09@gmail.com

LINHA DE PESQUISA: Conflitos socioambientais, rurais e urbanos

RESUMO

Roraima, Estado da federação criado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, situa-se no extremo norte do país e ocupa uma área de quase 225.000 km², dentre as quais, boa parte se encontra em meio a terras públicas pendentes de destinação ou reservadas a demarcações de áreas indígenas, militares, federais e, inobstante, segue cercada pela reserva legal, ampliada, no estado, por força da sua localização dentro dos limites da chamada Amazônia Legal. Diante deste desenho geográfico, o Estado ainda convive com o desafio de alocar as terras pendentes de regularização fundiária, agir em prol da desconcentração da propriedade rural, promover o manejo sustentável, inibir novas ocupações irregulares, combater as práticas já tradicionais de grilagem, nas suas mais variadas formas, e procurar formas de incentivar a valorização do mercado de terras, o investimento, a produção e o consequente e esperado impacto no desenvolvimento econômico local, minimizando, por fim, a litigiosidade.

Palavras-Chave – Regularização fundiária – Roraima – Direito de Propriedade – Área Rural

INTRODUÇÃO

A propositura desta pesquisa é vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense como parte das exigências para inscrição no processo seletivo do edital de seleção PPGSD - 2020, tendo como área de Concentração a linha de pesquisa “Conflitos Socioambientais, Rurais e Urbanos”.

1.1 TEMA

O tráfego negocial que circunda o processo de regularização fundiária em Roraima, Estado permeado de particularidades, tais como ser parte integrante da Amazônia Legal (e que deve observar os graus máximos de reserva legal), com faixas de fronteira, demarcações de áreas indígenas, áreas públicas e um território ainda relevante pendente de destinação e regularização, precede uma análise profunda, havendo que se considerar, além das questões ambientais e jurídicas, as possibilidades de impulsionamento do manejo sustentável, com respaldo para investimento e, por um lado, o consequente aumento da valorização da transação no mercado de terras; por outro, da minimização da litigiosidade; e, finalmente, no impacto final da produção e no desenvolvimento econômico local.

Nesta conjuntura, seguem os proprietários de pequenas e médias propriedades, auferidas em até 15 módulos fiscais como sendo o nicho que mais necessita da fluidez do tráfego negocial, uma vez que estas propriedades, embora constituam a maior taxa de ocupação, não fazem parte da maioria

de extensão territorial regularizada, haja vista a alta concentração de terras na região. Com terras irregulares, torna-se dificultoso o investimento na produção, na proporção da inviabilidade de acesso ao crédito e valorização da transação, merecendo, assim, um aprofundamento da reflexão sobre este tráfego negocial que toca a regularização destes pequenos e médios imóveis rurais.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

A insegurança jurídica que cerca a questão fundiária do Estado de Roraima vem de outrora, sendo precedente à promulgação da Constituição Federal de 1988, que transformou o ex-território federal em unidade federativa.

Situado no extremo norte do país, Roraima sofreu por processos colonizatórios muito particulares da região Amazônica, mesclando-se entre movimentos migratórios espontâneos ou dirigidos, conforme a época, mas em ambos com ocupações irregulares e consequentes imbróglis no que se refere aos direitos de propriedade.

Tais ocupações irregulares podem ser vislumbradas como resultado das mais variadas formas de grilagem de terra, invasões ou fruto da forte institucionalização destas terras, envolvendo, dentre seus atores sociais, posseiros, grileiros, garimpeiros, especuladores estrangeiros e índios.

A área indígena, neste diapasão, apresenta-se como outro ponto de extrema relevância, quando se observa a necessidade de se regularizar a propriedade, considerando, principalmente, o período após 1988.

Limitados por todos os lados (implicações ambientais, constitucionais, políticas), os detentores das pequenas e médias propriedades rurais se veem em meio a uma celeuma jurídica que desestrutura toda a cadeia produtiva da atividade rural, desde a dificuldade de implementar o manejo sustentável na prática ao difícil acesso ao crédito. Este último, consequência direta da baixa valorização da transação.

À luz deste cenário, indaga-se, *a priori*, por que o tráfego negocial ainda se revela tão travado e, num prisma de resultado, por que a regularização fundiária da pequena e média propriedade rural advinda de um tráfego negocial fluido impactará diretamente no engajamento do desenvolvimento do Estado.

1.3 RELEVÂNCIA

A partir da análise profunda das premissas julgadas relevantes para o estudo, e com a consequente e esperada obtenção do seu resultado, entende-se que se possa, enfim, contribuir para apontamentos profícuos que sejam, por sua vez, considerados pelos atores sociopolíticos responsáveis pelos processos de regularização fundiária para atingir a fluidez do tráfego negocial.

Desta forma, com o referido tráfego facilitado, considerando todos os aspectos que podem impactar nisto, certamente proposituras de soluções tangíveis surgirão no decorrer da pesquisa e, num esforço somado entre academia, agentes públicos e sociedade, a insegurança jurídica deixará de ser o principal ponto de novelo da questão fundiária em Roraima. É o que se busca, afinal, e é o cerne da relevância do estudo que ora se propõe.

1.4 VIABILIDADE

Atuando junto ao Poder Judiciário Roraimense, testemunhamos a insegurança jurídica resultante da necessidade de resposta para a sociedade dos imbróglis de direito de propriedade.

A litigiosidade reflete a urgência da regularização fundiária na região. Contudo, outros aspectos devem ser considerados, quais sejam: a não implementação de uma fluidez no tráfego negocial e a desestruturação da atividade rural. O enfraquecimento da produção e o impacto negativo na economia local também são fatores a serem considerados.

Neste prisma, para que se possa indicar direções no sentido de solucionar a problemática da questão fundiária no Estado, faz-se necessário um estudo aprofundado de todos os fatores supra e, neste diapasão, a experiência no litígio merece o destaque, pois é nele que se apresentam, ao mesmo tempo, todos os fatores laterais que envolvem a questão levada em juízo.

A possibilidade de ter esta visão holística do problema é imprescindível para que a pesquisa logre êxito em alcançar as suas hipóteses e objetivos. Eis, assim, que o critério da viabilidade mostra-se possível na presente proposta de investigação científica.

1.5 OBJETIVOS

1.5.1 Objetivo Geral

Indicar o caminho factível para a fluidez do tráfego negocial, por meio da regularização fundiária das pequenas e médias propriedades rurais, de modo a valorizar as transações comerciais através da segurança jurídica, repercutindo na produção e no desenvolvimento econômico do Estado, minimizando, assim, a litigiosidade processual e extraprocessual.

1.5.2. Objetivos Específicos

- Realizar o recorte cronológico e histórico dos processos de colonização em Roraima;
- Identificar, nestes processos de colonização, os pontos críticos que culminaram em ocupações irregulares;

- Analisar o desenho da região, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, no intuito de se obter um panorama global das áreas que ainda devem ser regularizadas;
- Observar como se deram os processos anteriores de regularização fundiária, destacando as ações bem sucedidas e as eventuais falhas ou pontos que mereçam aprimoramento;
- Indicar medidas que visem à otimização no processo de regularização fundiária, em especial nos que tocam às propriedades de pequeno e médio porte, facilitando o tráfego negocial.

1.6. HIPÓTESES

- Como a regularização fundiária, nas propriedades de até 15 módulos fiscais (pequenas e médias), pode resultar na valorização da transação, no mercado de terras, e no consequente engajamento produtivo e desenvolvimentista em Roraima?
- Será, a regularização fundiária, a solução definitiva para a litigiosidade, no que se refere aos conflitos de direitos de propriedade, no espectro rural?
- Quais esforços podem ser empreendidos pelos atores (academia, agentes políticos, sociedade, poder judiciário) para que se possa ter um tráfego negocial relevante?

1.7 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Os contornos da regularização fundiária no Brasil se desenham para muito além da contemporaneidade e têm relação umbilical com a pungência da reforma agrária e com a sensível questão da concentração fundiária, que data desde as Sesmarias Portuguesas ao ciclo do café, e que até hoje se apresenta como um problema não solucionado.

O tráfego negocial que permeia o direito de acesso à terra, partindo da instituição das chamadas Capitania Hereditárias ao advento da “Lei de Terras” (Lei nº 601/1850) foi, a cada evento histórico, reforçado em seu revestimento social; a *função social* passa, então, sem episódios conceituais de retrocesso – ao contrário da prática – ao status de condição primordial ao direito de propriedade.

Este manto, que involucrou a *função social* ao longo do tempo, porquanto verdadeiro sacramento do direito de propriedade, *data venia* a símile ora empregada, perdurou até mesmo sob a égide do regime militar (1964 a 1985), quando da criação do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), que previa a desapropriação por interesse social.

A Constituição Federal de 1988, que sucedeu o regime supra, promoveu a reforma agrária à política de estado constitucional e, carinhosamente apelidada de “constituição cidadã”, buscou aprofundar a busca pelo atendimento dos anseios dos movimentos sociais; a *função social* da propriedade adquiriu o seu contorno mais delineado e sedimentado.

Todavia, em que pesem todos os esforços somados ao longo do tempo, em verdade, o Brasil não logrou êxito, até então, no sentido de alocar adequadamente a demanda social carente de terra, persistindo, ainda hoje, uma disparidade crônica na distribuição espacial fundiária, com concentração de propriedade de terra declarada como “forte a muito forte”, na escala de Gini (INCRA 2006), que mede a desigualdade, seja no aspecto urbano ou rural, sendo este último a área de concentração do estudo a que se propõe.

E, no que toca ao aspecto fundiário rural, apresenta-se a Amazônia Legal (Lei nº 5.173/66), da qual nove estados da federação fazem parte – cerca de 60% da extensão territorial do país -, como uma área especialmente crítica, haja vista o seu processo peculiar de colonização, com grande ocupação irregular e, inobstante imbróglios relacionados a demarcações de áreas de povos tradicionais, como indígenas e quilombolas e de conservação ambiental e militar. Merece o friso que, até 2008, menos de 4% das terras Amazônicas tinham respaldo jurídico remanso, com títulos de propriedade reconhecidos (UGER, 2008, *apud* ARANTES, 2009, p. 32).

Roraima, situado no extremo norte do país, pertencente à Amazônia Legal, é exemplo da realidade particular da região. No estado, quase 50% da dimensão territorial é de terras indígenas (IBGE, 2005) e, neste diapasão, surge o primeiro ponto em destaque na reflexão cerne deste estudo: os artigos 20 e 231 da Constituição Federal, respectivamente, tratam da competência da União para atuar na regularização das terras tradicionalmente indígenas e o reconhecimento destas como inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis.

A complexidade dos conflitos de regularização fundiária envolvendo índios e não índios é um dos principais desafios do ex-território, a exemplo do comprometimento da atividade agrícola pós advento das demarcações e a ampla teia legislativa que versa sobre o tema, impedindo, em alguns casos, muito embora de manuseio jurídico questionável, até mesmo a possibilidade de indenização em face do domínio, posse ou ocupação de terras indígenas (artigo 62, §2º da Lei 6.001/1973 – Estatuto do Índio).

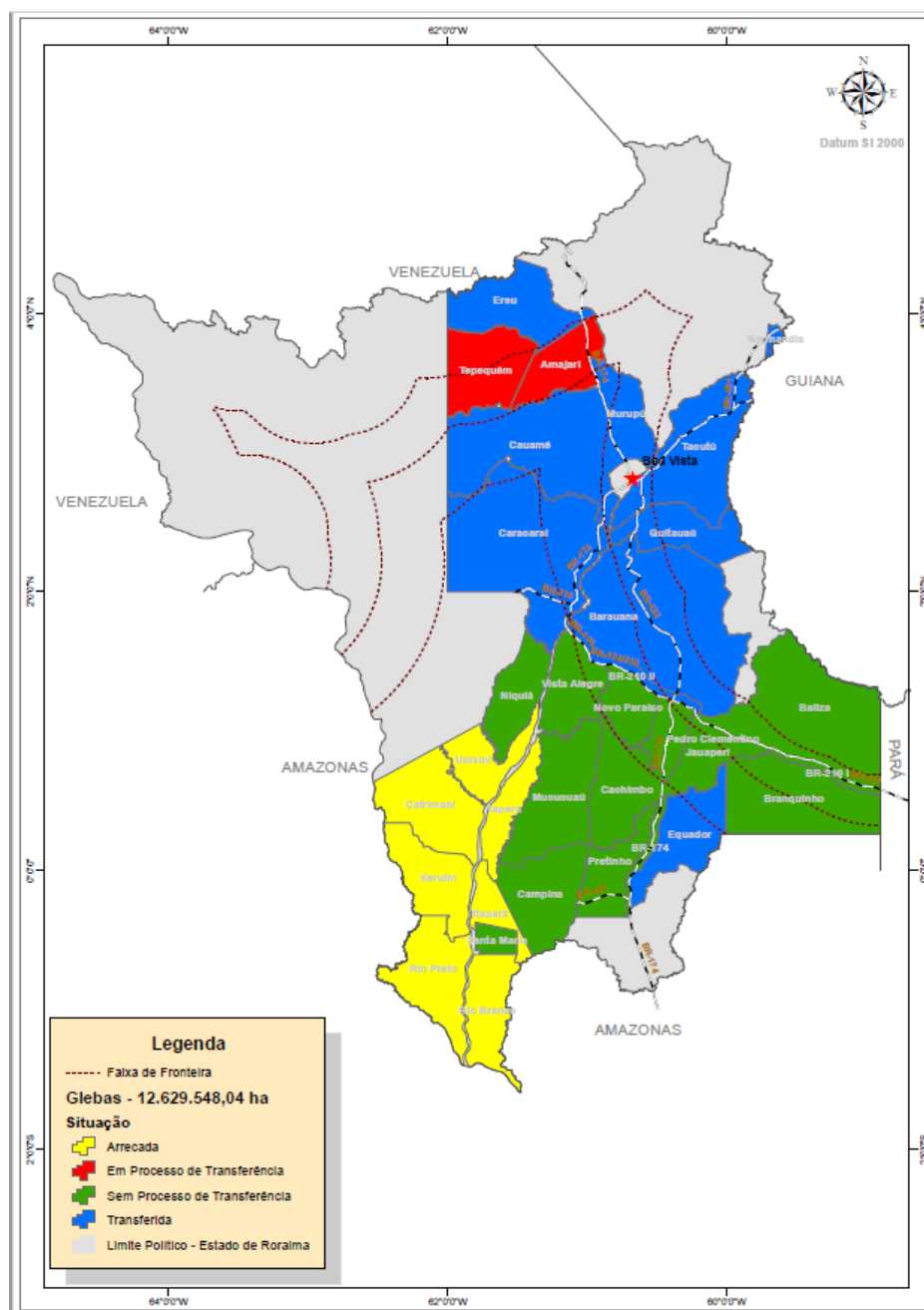
Ademais, o Estado, não fugindo à realidade de boa parte da estrutura fundiária pátria, em seu processo de colonização foi – e ainda é – permeado por apropriação irregular de terras públicas e “grilagem”, nas suas mais variadas formas, tendo sido caucionado pela fragilidade da sistemática de registros e confusão de competências legislativas entre entes, no que se refere à titulação.

Somem-se a tais fatores a irreduzível omissão ou mesmo violação de direitos humanos e observância de manejo ambiental sustentável, o que torna o cenário perfeito para conflitos de interesses diversificados, envolvendo indígenas, pequenos e grandes produtores, exploradores e garimpeiros ilegais, posseiros, especuladores estrangeiros e mesmo políticos, todos compondo a estrutura – ou evidenciando a carência dela – fundiária na região Amazônica e, em especial, na região de Roraima.

Inobstante todas estas dificuldades históricas, entre 2003 e 2008, este último ano de lançamento do Plano Amazônia Sustentável, foi realizada a maior intervenção fundiária na região da Amazônia legal, tendo sido destinados 81 milhões de hectares para assentamentos, áreas de conservação, terras indígenas e governos estaduais (ARANTES, 2009, p. 86). Roraima, por sua vez, presenciou suas terras serem transferidas da União para o Estado apenas em 2009 (Decreto – Lei nº 6.754/09).

Hodiernamente, Roraima apresenta o seguinte cenário espacial:

Figura 1: Mapa das Glebas de Roraima



Fonte: ITERAIMA (Instituto de Terras e Colonização do Estado de Roraima) –jan/2019.

Ademais, o que restaria para a destinação efetiva com fulcro na reforma agrária (ARF – Assentamento de Reforma Agrária) carece de regularização fundiária. Eis o pilar maior deste estudo. As possibilidades atuais de intervenção no mercado de terra, por meio da regularização fundiária, no intuito de propiciar, além do acesso propriamente dito a esta terra, dentre a parcela que não se encontra impedida de assentamento e exploração, também o crescimento do Estado, por meio do desenvolvimento rural, diminuição da concentração de renda e consequente aproximação da escala de Gini.

A fundamentação teórica vislumbra-se claramente quando da observação dos apontamentos estatísticos que apresentam a distribuição dos atores sociais no território (populações tradicionais, especuladores de mercado, ocupantes irregulares e exploradores ilegais, agentes políticos), a divisão do cenário territorial próprio do Estado de Roraima, com seu recorte político, histórico e, por consequência, econômico (demarcações, ocupações irregulares, políticas de impulsionamento de colonização dirigidas na Amazônia), bem como as variáveis que ditam o direcionamento e o tráfego negocial destas intervenções (preço de terra, tributação, função social, política de crédito).

A regularização fundiária, neste sentido, incorre em segurança jurídica, amplia a possibilidade de fiscalização e impulsiona o crescimento econômico. Neste prisma, a base do estudo forjar-se-á a partir das experiências obtidas nas intervenções anteriores e observará o trâmite das que se encontram em processo, de modo a propiciar engajamento otimizado nas leituras atuais e futuras de regularização fundiária local, à luz do desenvolvimento da região do Estado de Roraima, que detém mais da metade de seu território de áreas protegidas, mas que também possui grande potencial produtivo que merece ser explorado de forma sustentável.

1.7 REVISÃO DE LITERATURA

O Brasil apresenta, na escala de Gini, que mede o grau de desigualdade social e, dentre seus parâmetros, utiliza a concentração de propriedade, uma das maiores do mundo, possuindo todos os estados da federação o *status* de grau “forte ou muito forte” de concentração, conforme a contextualização de Arantes (2009):

Segundo as escalas de concentração da propriedade da terra (...) o índice de Gini no Brasil apresenta concentração forte a muito forte em todas as regiões do país. Conforme Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - (INCRA – 2006), nem a Constituição Federal de 1988, que, pela primeira vez na história do país, assegurou a inserção da reforma agrária no capítulo da ordem econômica e financeira, foi suficiente para banir as resistências à execução dessa reforma agrária, no âmbito das estruturas de poder do Estado, de modo a determinar a promoção dos meios essenciais e a estruturação de instrumentos sólidos que pudessem efetivamente levar à frente essa missão. (Ob. Cit, p. 77)

Tal quadro ilustra o cenário da discrepante distribuição das terras no país, que resulta, por sua vez, de todo um processo histórico de colonização irregular ou, mesmo quando dirigido, privilegiou classes em detrimento de outras, desde as Sesmarias Portuguesas aos registros irregulares provenientes de grilagem, nas suas mais variadas formas. Neste sentido:

A questão da reforma agrária no Brasil tem como principal fator histórico a concentração fundiária, iniciada na época do Brasil colônia com as Sesmarias e Capitânicas Hereditárias e, mais tarde, durante os ciclos do açúcar, do algodão e do café. Desde então, a posse da terra se caracterizou principalmente pela alta concentração, gerando pobreza e conflitos sociais no campo, problema este nunca equacionado, fazendo com que o Brasil entrasse na era moderna sem resolvê-lo. (JUNGES, 2003, apud ARANTES, 2009, p. 28)

Para Abbato (2001), a apropriação ilegal de terras públicas é marca constante da formação da estrutura fundiária Brasileira, caracterizando-se como componente importante do processo de concentração da terra. De acordo com o levantamento realizado em 1999 pelo Governo Federal, existem aproximadamente 100 milhões de hectares de território ilegalmente apropriado por particulares no Brasil. A grilagem de terras ocorre de formas distintas em diferentes regiões do país, mas geralmente acontece com a conivência de Cartórios de Registro Imobiliário que registram áreas inexistentes ou fornece documentos falsos de propriedade. Para o mesmo autor a grilagem de terras corresponde a algo como três vezes o território da Alemanha, duas vezes o tamanho da Espanha ou dez países como Portugal. Conforme INCRA (2000), a grilagem foi propiciada pela fragilidade do sistema de registro de terras e ocorreu, no decorrer da história, através de diversos mecanismos: falsificação de títulos e seus registros, registro de escritura de compra e venda sem a linhagem de transmissão, invasão de áreas para derrubada da floresta e prática de pecuária extensiva e ainda por acréscimo de áreas nos documentos de posse. Outro fator fundamental para a ocorrência de grilagem foi a superposição de competências entre a União e o Estado para proceder à titulação em vários períodos históricos. (Ob. Cit. apud ARANTES, 2009, p. 83)

A incerteza sobre a situação fundiária na Amazônia Brasileira tem causado conflitos sociais, dificultado a implantação de projetos de conservação e de desenvolvimento econômico na região. Existem propriedades com documentos falsos e posses informais cuja localização é desconhecida e sobre as quais restam dúvidas sobre o direito de regularização. (BARRETO *et al*, 2008, p. 13)

Na região Amazônica, o processo de colonização, ocupação de terras e, hodiernamente, a transferência, destinação e regularização fundiária prescindiu e prescinde de uma observância criteriosa e sensível. Senão, vejamos algumas contextualizações doutrinárias acerca da composição do cenário de colonização do território Amazônico, que, obviamente, forjou todo o contexto ora tratado, referente à pungência da regularização fundiária, tema tão novo e tão antigo ao mesmo tempo:

A história do processo de ocupação na região Norte acelerou-se no fim do século XIV, com o ciclo da borracha. Rondônia e Acre sofreram uma experiência colonizadora, por parte do INCRA, nos anos de 1970, bastante significativa. Ainda na década de 70, criou-se o I PIN (Projeto de Integração Nacional), o Polamazônia,

o II PIN, a SUFRAMA e o Proterra, almejando o desenvolvimento regional. Assim o sentido global das políticas era de ocupação da região para a sua integração à vida econômica do país, sem qualquer preocupação com as suas características naturais e ou culturais. Os programas especiais de colonização visavam colonizar, com projetos públicos e privados, a Amazônia. O PIN visava ocupar as margens da rodovia transamazônica, recém construída, com aproximadamente 5.000 famílias. O Proterra que visava assentar principalmente famílias oriundas do nordeste acabou por atingir a marca de menos de 1.000 famílias. Entre 1970 e 1994 a colonização oficial na Amazônia ocorreu em 49 assentamentos, atendendo aproximadamente 85.000 famílias. Segundo vários estudos a maioria destes projetos além de pouco eficientes (tiveram elevados índices de abandono), apresentaram custos de implantação elevados. (ARANTES, 2006)

Há três formas básicas de colonização: a espontânea – que se caracteriza pelo estabelecimento de grupos sociais em uma determinada região, com seus próprios recursos e por ‘livre’ iniciativa; a dirigida – que envolve um mínimo de orientação e estímulo quanto à escolha e/ou organização da área a ser colonizada; a planejada – que consiste na elaboração do planejamento global, desde a escolha da área geográfica, da escolha dos grupos que irão ocupá-la, até o aproveitamento dos recursos e da atividade econômica a ser realizada. No caso Brasileiro, pelo fato da Lei de terras (1850) ter estabelecido a possibilidade de se obter terras através da posse, faz com que qualquer tentativa de colonização planejada seja bastante dificultada. (SILVA, 1973, p. 197)

Na Amazônia, o fenômeno de colonização espontâneo associado ao dirigido ganha dimensões significativas a partir de meados da década de 1960, após a implantação de processos de industrialização e urbanização Brasileira. **Ao contrário das ocupações de espaços precedentes no país, a colonização da Amazônia contou com um apoio intenso do Estado, através do estabelecimento de: a) infraestrutura, transporte, comunicações (transamazônica); b) programas especiais de colonização (Pin, Proterra); c) incentivo à ocupação produtiva (Polamazônia); d) crédito agrícola subsidiado e; e) subsídios fiscais.** (Destaque acrescentado). (SHIMINK, 1981, apud ARANTES, 2009, p. 31)

Há quem afirme, inclusive, que o problema da pendência de regularização fundiária, resultante da ocupação historicamente irregular, é o maior de todos os problemas locais da Amazônia. Neste ponto, UNDER (2008), ARANTES (2009, p. 31) destacam que em 2008 menos de 4% das terras na região tinham situação jurídica esclarecida; além de apresentar um cenário fundiário caótico que resulta em males enormes, suscitando a violência, consagrando a grilagem e tornando o saque mais proveitoso do que a conservação e a preservação.

Primordialmente, cabe frisar que o Brasil, em matéria de direito de propriedade e distribuição fundiária, apresenta vasta legislação que, ao longo dos anos, foi se aprimorando no sentido de reafirmar os valores da função social da propriedade e o equilíbrio entre o manejo sustentável da terra e, em sede de Amazônia – e Roraima – preservação dos direitos dos povos tradicionais e manutenção das matas nativas. Vale, neste contexto, transcrever breve resumo acerca de como se relacionam as principais leis que regem o tema:

A instituição Constituição Federal Brasileira (1988) tem como objetivo assegurar o exercício legal e os direitos sociais, e na visão agrária a garantia do direito privado atendendo a sua função social, havendo conflito entre o direito privado versus função social. A instituição Código Civil (2002) estabelece os direitos e deveres da ordem civil, que na ótica agrária o proprietário pode ser privado do direito social, com pagamento de indenização em caso de desapropriação por interesse social e ambiental, que no caso apresenta conflito de interesses entre direito econômico versus direito social e ambiental. A instituição Estatuto da Terra (1964) regulamenta o programa nacional de reforma agrária, com o objetivo de distribuição mais equitativa da terra, visando atender os princípios da justiça social e aumento da produtividade, seu conflito de interesse está entre justiça social versus aumento da produtividade. Já instituição Estatuto do Índio (1973) objetiva regular a situação jurídica dos indígenas, que na visão agrária visa preservação dos territórios indígenas, reconhecendo direitos originais, no qual o conflito de interesses se dá entre interesses originais versus direito de propriedade. (NASCIMENTO E SAES, 2007)

O Estado de Roraima, alçado à condição de unidade federativa do Brasil com a promulgação da Constituição Federal de 1988, apresenta-se como um território de muitas peculiaridades no que se refere à regulação fundiária, guardada a especificidade do tema. Neste sentido, cabe aqui um breve resumo acerca do recorte cronológico de sua ocupação e a relação de conflitos culminantes:

As relações de propriedade e uso da terra em Roraima são bem complexas, e passam nos tempos atuais por um processo peculiar de grandes transformações. As expectativas são de mais mudanças ainda, já que o Estado apresenta uma estrutura fundiária em formação, de caráter transicional, típica das áreas onde frentes pioneiras avançam sobre áreas devolutas, ou aparentemente devolutas, com modelos primitivos de produção, ou até mesmo sobre estruturas não convencionais de posse e uso da terra. Em Roraima, a estrutura fundiária e os modelos de produção mantiveram-se intactos por cerca de dois séculos, até a criação do Território e, posteriormente, do Estado. Situadas no extremo norte do país, grandes fazendas de gado, latifúndios, que conviviam nas áreas de campos e cerrados com as populações indígenas, não tinham propriedade legal definida. Acrescente-se a esse quadro alguns poucos núcleos garimpeiros isolados nas serras e uma população ribeirinha, que vivia da produção extrativista na zona da floresta, e que, muito esparsamente, se colocava ao longo dos rios, principal meio de comunicação na época, praticamente o único. Fora isso, uma vasta área “inexplorada” de mata, onde habitavam outras tantas populações indígenas, já contatadas ou ainda não conhecidas do “homem branco”. Novos atores passaram a interagir, formal e informalmente, nessa estrutura, aparentemente estável, desorganizando-a a princípio, defendendo ou disputando a posse da terra e o uso dos seus recursos naturais. Correntes migratórias vieram com o estabelecimento de garimpos, que foram abertos, de forma generalizada, desalojando populações indígenas que se encontravam ainda em seu estágio original. Com a criação de terras indígenas e reservas ambientais a atividade de garimpo foi proibida mas não foi totalmente paralisada; muitos assentamentos rurais são criados, mas parte da população abandona as glebas e vai inchar a capital Boa Vista, aumentando consideravelmente, em conjunto com outras populações de outras origens, o percentual da população urbana do Estado; a agricultura do arroz, em grandes e modernas plantações, ameaça a hegemonia da produção pecuária, e o beneficiamento do arroz fortalece o setor industrial na economia do Estado, porém os conflitos com a posse de terra aumentaram; os governos federal e estadual disputam o controle sobre extensas áreas, na questão da federalização das terras; as formas arcaicas e pouco rentáveis da produção extrativista levam ao despovoamento definitivo ao longo de extensos trechos de rio; o desalojamento de fazendas de gado das áreas indígenas provoca a abertura de novas áreas de mata, em áreas liberadas, para as suas instalações. (IBGE, 2009, p. 12)

Na condição primeira de outrora Território Federal, vê-se em meio às celeumas jurídicas de distribuição de terras, desde a transferência da União para o então criado Estado, até a destinação destas. Algumas conjecturas, neste aspecto, merecem destaque:

O processo migratório incentivado pelo governo, com maior presença a partir da década de 1970 para a Amazônia, forçou a ocupação ilegal de diversas áreas rurais por pessoais que não tem atualmente o direito de propriedade, somente a posse precária, pois a maioria das terras pertence ao Governo Federal, ou são áreas institucionais do poder público estadual e/ou municipal, que as caracterizam como terras públicas. (ARANTES, 2009, p, 32)

Na Amazônia, a República Federativa do Brasil (1889) e a Constituição de 1891, observa-se que a administração das terras públicas foi entregue aos estados da federação, que receberam também os direitos sobre as minas para reforçar a sua economia. Esse período coincide com o auge da exploração da borracha, na qual trouxe vários imigrantes para a região, e o Estado se encarregou de realizar concessões de terra para ocupar a região. (...) no entanto, na área de terra que viria a se tornar o atual estado de Roraima em 1988, descreve-se que fazendeiros de Manaus e comerciantes aproveitaram para adquirir posses com a constituição do estado do Amazonas. Entretanto, **não havia definições das confrontações físicas seguras entre as vastas propriedades e muitos não se dispuseram a documentar terras que ocupam, que resultaria na futura disputa pela terra entre órgãos federais ligados à administração da terra e dos índios, defensores das terras indígenas e fazendeiros, comerciantes e garimpeiros, devido à falta de segurança jurídica das posses.** (Destaque acrescentado). (SANTOS, 2004, p. 156).

Segundo Amoras Santos (2000), desde 1988, quando ocorre a transformação em estado, este herda uma agenda de pendências dentre as quais ressaltam: a) indefinição do patrimônio fundiário do estado, associada a não demarcação das terras indígenas, que totalizam 43% da área total; b) ausência de programa especial de investimentos e; c) pequeno mercado interno e frágil base econômica.

Com a demarcação de terras a partir da Constituição Federal de 1988 e incorporação de terras de interesse das comunidades indígenas, em que com os desdobramentos da demarcação de terras públicas em terras indígenas no estado apresentam 46,12% da superfície estadual e particularmente homologação da raposa indígena Raposa Serra do Sol, trouxe muitos conflitos e insegurança aos direitos de propriedade. Há, nesse sentido, claros sinais de estremecimentos entre o Governo Federal e o Governo do Estado de Roraima, e convergentes e divergentes opiniões nos meios de comunicação e dos movimentos sociais, em geral, da sociedade Roraimense em relação ao impasse quanto à transferência requerida pelo Estado de terras da União, como medida de compensação àquelas terras destinadas às comunidades indígenas e das demais arrecadadas pelo INCRA. (ARANTES, 2009, p. 115)

Num outro prisma, porquanto, parte integrante da chamada Amazônia Legal, Roraima teve processos de colonização desordenados e irregulares, seguindo o padrão da região, o que não *justifica*, mas *explica* o emaranhado de questões político-jurídico-econômicas e atores sociais envolvidos na ocupação de suas terras. Neste prisma:

No caso da Amazônia Legal, há uma grande ocupação de terras de forma irregular e sem a garantia dos direitos de propriedade, que gera insegurança jurídica e favorece a grilagem e o desmatamento da floresta Amazônica. Em algumas regiões a ocupação ocorreu apesar da inexistência de infraestrutura e transporte, vários assentamentos foram criados sob a ideologia de se povoar as fronteiras para não serem invadidas. O acesso aos serviços de água, saneamento e eletrificação são ainda muito precários, apesar da abundância de recursos naturais. Cabe notar que a expansão das ocupações irregulares se desenvolveu à margem da lei nestas regiões mais carentes e afastadas, contando em muitos casos com o apoio, ainda que velado, de lideranças políticas e outros segmentos da sociedade. (ARANTES, 2009, p. 31).

A questão ambiental não pode ser suprimida do contexto, porquanto uma das principais quando se trata de regulação e uso de terras em solo Amazônico e em Roraima. Há, neste ponto, observações que vão para além da preocupação remansa com a preservação da flora e fauna nativa; arrisca-se interacionar o desmatamento e queimadas irregulares com a irregularidade fundiária, o que torna imprescindível um aprofundamento de estudos sobre o impacto da regularização fundiária nesta já considerada prática tradicional; infelizmente. Senão, vejamos:

O modelo de Weiss demonstra as principais causas que levam ao desmatamento e incêndios na Amazônia, nas quais os fatores condicionantes das terras em situações de posse terem maiores chances de desmatamento, pois seus ocupantes não detém a propriedade das terras e da facilitação para a expropriação dos recursos naturais através da negação da legalização das posses. **Levanta-se a hipótese de que a falta da titularidade dos imóveis, que em tese aumenta os custos de transação e gera externalidades negativas ao desenvolvimento da região, restringe o acesso a condições de crédito e investimentos privados. E favorece o desmatamento da floresta, diante de um ambiente de total insegurança jurídica dos direitos de propriedade, contribuindo para a degradação devido à falta de regularidade fundiária, impossibilitando a implantação de planos de manejo.** (Destaque acrescentado). (ARANTES, 2009, p. 33).

E, inobstante, além das implicações ambientais, o Estado tem que lidar ainda com as destinações de terra públicas. Com efeito, Roraima é o Estado da região da Amazônia Legal com a maior quantidade de terras protegidas – 56%, e mesmo nas que podem ser exploradas há que se observar a área de reserva legal, que na região varia de 35% a 80%, a depender do tipo de vegetação existente na área.

Aproximadamente 16,5 milhões de hectares de terras pública se encontram destinadas em Roraima, ou seja, 73,89%, sendo que 69,68% representam terras públicas federais destinadas, e 4,22% correspondem às terras públicas estaduais destinadas. No entanto as terras públicas federais destinadas somam um total de 15,6 milhões de hectares já destinados, na qual se observa que a área total ocupada por terras indígenas equivale a 10,3 milhões de hectares (46,12%), Unidades de Conservação Federais são 1,5 milhões de hectares (7,08%) e os imóveis destinados ao Ministério da Defesa aproximadamente 178,7 mil hectares (0,8%), que juntos totalizam 54% do território do estado. No entanto cerca de 7,10% são destinados a assentamentos e reforma agrária (ARF), também necessitam, também necessitam de regularização fundiária. (ARANTES, 2009, p. 123)

E, com relação à área de reserva legal:

Conforme IBAMA, na Amazônia Legal, a área de reserva legal é de no mínimo 80% de cada propriedade. Nas propriedades onde a cobertura arbórea se constitui de fitofisionomias florestais, é admitido o corte raso empelo menos 80% dessas tipologias florestais. Sendo que na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, aplica-se a reserva de 35% e o percentual mínimo de 20% de reserva legal, na propriedade rural situada em área de floresta ou formas de vegetação ativa localizada nas demais regiões do País; e também se aplica o percentual mínimo de 20%, na propriedade rural em áreas de campos gerais localizada em qualquer região do país.

A reserva legal, assim entendida a área de, no mínimo 20%, 35% ou 80% (de acordo com a região) de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, deverá ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no Registro de Imóveis competente, sendo veada a alteração da sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área. (ARANTES, 2009, p. 125)

Por outro lado, estudos registram a valorização das terras em solo roraimense, especialmente após 1988, quando se tornou estado da federação e, dentre os fatores apontados como responsáveis por esta valorização estão justamente o uso da terra e o crédito rural, só possíveis dentro do aspecto legal mediante a regularização fundiária:

Segundo estudo de Wood *et al* (2001) realizado na região da Amazônia, é testada a hipótese da relação entre definição do direito de propriedade e a alocação dos investimentos e dos recursos produtivos. Os resultados obtidos demonstram que os proprietários de terra, com maior definição dos direitos de propriedade (título de posse emitido), apresentaram maior propensão a investir em recursos da terra (no médio e longo prazo), do que os proprietários que não possuíam a titulação da terra. Como consequência, esses proprietários teriam mais incentivos à manutenção das condições naturais do solo. (ARANTES, 2009, p. 67)

E, no mesmo sentido, tal valorização e consequências, a exemplo do acesso ao crédito, possibilidade de maior investimento e o impacto na economia local também foi registrada em outras regiões, que encontraram na regularização fundiária a solução para novos contornos econômicos. Citamos alguns:

Feder *et al* (1988) na Tailândia, constatou a indicação de um efeito positivo da regularização fundiária de áreas rurais sobre o acesso ao crédito e os investimentos comparando as disponibilidades de empréstimos em áreas com e sem titulação, os resultados mostraram que o efeito do título foi positivo (de 52% a 521%) e, além disso, o efeito do título foi menor em áreas com mercados informais de crédito do que em áreas onde o mercado formal de crédito exigia garantias para empréstimos. O estudo de Feder *et al* (1988) encontrou uma correlação positiva entre concessão de títulos de propriedade e melhoria no acesso ao crédito em áreas rurais da Tailândia. Nesse país, **os fazendeiros que possuíam suas terras legalmente registradas realizavam maiores investimentos e obtinham uma maior produção do que os fazendeiros que não possuíam títulos de propriedade.**

Besley (1995), **num estudo sobre estruturas de direito de propriedade, mostrou-se que os fazendeiros das regiões rurais de Gana, detentores dos direitos de transferência de suas terras, investiram mais na melhoria de suas propriedades do que aqueles sem esses direitos**, constatando efeitos importantes dos direitos de propriedade sobre os investimentos na plantação, drenagem, irrigação, além dos bens duráveis.

Cartes e Olinto (2000) **no Paraguai mostraram que a definição do direito de propriedade da posse da terra atribuída ao recebimento do título (regularização fundiária), exerceu efeitos positivos sobre a oferta de crédito e, conseqüentemente, dos investimentos.**

(...) Conforme Feder e Nishio (1998), revisaram a literatura sobre o tema e constataram que **o registro de terras provocava os seguintes resultados: valores mais altos para as terras no Brasil, Honduras, Tailândia, Filipinas, Peru e Indonésia; maiores investimentos na terra no Brasil, Honduras, Costa Rica, Jamaica e Gana; e aumento da produção e da renda no Brasil, Costa Rica, Equador e Paraguai.** (Destaque acrescentado) (ARANTES, 2009, p. 67).

Em Roraima, onde na agricultura ainda predomina a pequena e média propriedade, com baixo padrão tecnológico e pouco emprego de capital, o fomento de investimentos, subsidiado pelo acesso ao crédito e políticas de compensação, primordialmente, certamente sofreria um grande impulso com a regularização fundiária e o tráfego negocial com maior fluidez. Neste prisma, consoante dados obtidos por ARANTES (2009, p. 111) do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR/INCRA, 2006), estas propriedades, carentes de direitos de propriedades e incentivos para investimentos, corresponderiam a 31% da área ocupada (mesmo representando 82% da quantidade de propriedades rurais, o que espelha a concentração de terras no estado). É um nicho, sem dúvida, de grande potencial para alavancar o desenvolvimento, se tiver meios para contribuir.

E, neste sentido, explana Costa (1998) que em Roraima a posse da terra possui fortes características oligopolíticas, indicando a fragmentação dos imóveis rurais, tendendo para a concentração da posse e propriedade. O referido autor realiza um pensamento associativo entre o baixo desempenho da agropecuária estadual e a ausência de políticas públicas.

Ademais, é possível, continuando nesta linha de percepção, reconhecer que a segurança jurídica traz maior acesso a crédito e liberdade de investimento, o que aumenta a produção, que por sua vez reflete na economia e desenvolvimento, afetando finalmente o coletivo. Trazemos à baila um estudo realizado em 2005 pela AgraFNP, agência de consultoria, que indicou a valorização média das terras em Roraima de 3% e a maior média (10%) tendo sido registrada em terras de alta produtividade, onde os seus proprietários lograram êxito em aumentar o patrimônio em R\$ 103,00 (centro e três reais) por hectare (ARANTES, 2009, p. 220).

Neste contexto, é válida a transcrição de trechos de entrevistas concedidas em 2008 à mídia local pelo então presidente da Cooperativa de Grãos Norte – GRAONORTE e por empresário do setor imobiliário, respectivamente:

(...) Mesmo assim, alerta que sem a definição da questão fundiária o desenvolvimento ficará lento.

(...) A maioria dos interessados em investir em Roraima é do Mato Grosso e Rio Grande do Sul, interessados no cultivo de soja. Eles exigem que o imóvel rural tenha título e esteja com documentação pronta para a transferência. (ARANTES, 2009, p. 228).

Como posto, a regulação das terras, por meio da regularização fundiária, além de alavancar indubitavelmente o desenvolvimento do estado, traz segurança jurídica e, ao contrário, a incerteza acerca desta regularização denota litigiosidade em matéria de direito de propriedade. Neste diapasão, dados colhidos junto ao sistema PROJUDI, no qual tramitam ações no poder judiciário de Roraima, espelham este contraponto e reforçam a tese de que a regularização fundiária e a fluidez do tráfego negocial implicariam em segurança jurídica para a sociedade e desafogamento da justiça local.

Neste prisma, o PROJUDI registrou em tramitação, nas comarcas que representam a jurisdição da Capital Boa Vista e dos demais Municípios do interior do estado, os seguintes feitos distribuídos (dados de setembro de 2019): 479 ações de reintegração de posse, 40 ações de interdito proibitório e 144 ações de reivindicação.

Nas comarcas do interior, nas quais se concentram os litígios de regularização fundiária rural, objeto do presente estudo, denota-se certa equivalência de pleitos distribuídos, mas destacam-se os municípios de Bonfim, Pacaraima, Caracaraí e Rorainópolis (30, 30, 27 e 37, respectivamente). E, neste ponto, é imperioso anotar que se tratam de municipalidades situadas em faixa de fronteira (Bonfim e Pacaraima) e, no caso de Rorainópolis, tem seu território alcançado por reserva indígena. Para tais regiões, o desafio é conseguir ajustar a regularização fundiária nos pontos suscetíveis, em adequação à legislação pertinente e à observância do desenvolvimento sustentável. Já no caso do município de Caracaraí, que não está em área de fronteira, que inclusive integra a gleba homônima que já passou por processos de regularização fundiária outrora, o índice de imbróglis judiciais aponta que a região segue equiparada a áreas cujos conflitos decorrentes de ocupações irregulares ou sujeita à desapropriação são históricas.

Assim, conclui-se que o Estado de Roraima tem um caminho ainda longo a ser percorrido no que se refere à regularização fundiária que, no caso em comento, mostra-se bem mais complexo do que a simples transferência de terras e sua titulação. Neste prisma, destaca Arantes (2009), em conclusão de sua dissertação de mestrado sobre tema congênere:

A questão da regularização fundiária e os direitos de propriedade merecem ser aprofundadas e mais detalhadas quanto aos efeitos futuros gerados da ação do Estado na titulação e do gerenciamento do ordenamento territorial. Sendo garantidor dos direitos de propriedade. Para o efetivo ordenamento territorial de Roraima é necessário assegurar intervenções sistemáticas e continuadas à

desconcentração fundiária, à democratização do acesso à terra, à erradicação da grilagem e ao planejamento da ocupação e uso da propriedade rural no Estado, em bases sustentáveis. **A regularização fundiária de propriedades rurais da Amazônia necessita ser tratada como uma política pública consistente e planejada, destinada a suprir parte da segurança jurídica necessária ao desenvolvimento do ambiente rural, pois não é suficiente distribuir terra e deixar os agricultores se virarem por conta** (Destaque acrescentado) (Ob. Cit., p. 280)

Barreto et al (2008, p. 53) apontam alguns dos desafios para processos bem sucedidos para a regularização fundiária na Amazônia, quais sejam: a) esclarecer as regras para lidar com as situações pendentes; b) investir na regularização; c) acelerar a criação do cadastro único; d) evitar novas ocupações irregulares, e; e) lembrar da importância do consenso dos atores envolvidos.

Por sua vez, Arantes (2009, p. 282) indica a necessidade de ações governamentais e das universidades na busca por soluções para diminuir o ambiente da insegurança jurídica, presente na região de Roraima, tais como: política compensatória, considerando que o estado possui 68% de sua extensão territorial de áreas protegidas, além de: a) resolução de conflitos nas áreas de demarcações de terras indígenas; b) legalização de propriedades rurais de até 15 módulos fiscais (propriedade média) com um plano de gerenciamento e condições de acesso a crédito e assistência técnica; c) discussão acerca da possibilidade de institucionalização de mais terras pela União, com consulta pública, e; d) controle aprimorado das propriedades imóveis situadas em áreas institucionais. O mesmo autor acrescenta, ainda, sobre a importância da regularização e o impacto no desenvolvimento econômico:

Com a segurança jurídica dos direitos de propriedade haverá maiores chances de investimentos nos imóveis regularizados e conseqüente valorização dos preços da terra com a titularidade, tanto na Amazônia Legal quanto em Roraima. Para mudar o ambiente de situação de insegurança jurídica é preciso combater a impunidade, mudando a situação de ilegalidade, realizando a regularização fundiária e ambiental, incentivando a recuperação de áreas degradadas, base para acabar com o desmatamento sem manejo florestal, que avançará se os imóveis estiverem todos regularizados. A indefinição dos direitos de propriedade dificulta o desenvolvimento econômico e a gestão ambiental da região, estimula conflitos sociais e prejudica os direitos das populações. (Ob. Cit, p. 283)

O tráfego negocial implica, em Roraima, em uma série de observações quanto às áreas que podem ser exploradas, a forma de exploração, a fomentação desta exploração por meio de incentivos e apoios quanto ao uso da terra de forma sustentável e, sobretudo, no equilíbrio entre o manejo sustentável e desenvolvimentista da terra, ocasionado, assim, o impacto na economia do Estado, uma vez que não se pode, ou não se deve, coibir a especulação de mercado de terras. A depender da visão de mundo, é mais factível, na atual conjuntura, que se regule tal especulação, de modo a evitar danos maiores à sociedade; a regularização fundiária bem articulada pelo Estado, mesmo beneficiando, num

1.10 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Clayton Emerson. **O Incra e a evolução da estrutura agrária em Roraima – 1972 a 2004**. Monografia de especialização. Núcleo de Estudos da Amazônia e Caribe. Boa Vista: Universidade Federal de Roraima, 2006.

ARANTES, Clayton Emerson. **Regularização Fundiária e Direito de Propriedade na Amazônia Legal: um estudo de caso do Estado de Roraima (1988-2008)**. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

BARRETO, Paulo; PINTO, Andréia; BRITO, Brenda; HAYASHI, Sanae. **Quem é dono da Amazônia?** uma análise do recadastramento de imóveis rurais. Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2008.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. **Decreto - Lei nº 6754/2009** - 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6754.htm.

BRASIL. **Lei nº 601/1850** - Dispõe sobre as terras devolutas do império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm

BRASIL. **Lei nº 4504/1964** - Dispõe sobre o estatuto da terra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm

BRASIL. **Lei nº 5173/1966** - Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5173.htm

COSTA, Luis Pereira da. **Análise da Política Fundiária do Estado de Roraima**. Tese de Doutorado. Universidade Mackenzie, 1998.

NASCIMENTO, Vivian Ester de Souza; SAES, Maria Sylvia Macchione. **Direitos de Propriedade, Investimentos Privados e Conflitos de Terra no Brasil**. In: XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural – SOBER, 2008, Rio Branco. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/9/786.pdf>

SANTOS, Nelvio Paulo Dutra. **Políticas Públicas, Economia e Poder: O Estado de Roraima entre 1970-2000**. Monografia de Especialização. Núcleo de Estudos Amazônia e Caribe. Belém: Universidade Federal do Pará, 2004.

SHMINK, Marianne. **A case study of the closing frontier in Brazil**. Centro para Estudos Latino Americano, Universidade da Flórida, 1981.

SILVA, Darcy da. **Colonização e zonas pioneiras**, in: Anais da Associação dos Geógrafos, Vol. XVIII, São Paulo, 1973.