

TRANSFERÊNCIA DE TERRAS DA UNIÃO AO ESTADO DE RORAIMA: ENFOQUE INSTITUCIONALISTA DO DIREITO DE PROPRIEDADE E SUA INFLUÊNCIA NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Daurileia Vieira Gonzaga Souza
Universidade Federal de Roraima (UFRR)

Resumo

A indefinição de direitos fundiários na Amazônia Legal é reconhecidamente um grave entrave para o avanço de políticas de desenvolvimento regional. Essa indefinição dificulta o desenvolvimento econômico e a gestão ambiental da região, estimula conflitos sociais e prejudica os direitos das populações locais. No Estado de Roraima, a situação fundiária é ainda mais complexa. Isto porque, o estado foi criado com a Constituição Federal de 1988 por transformação do ex-território federal, mas não houve a transferência automática das terras da União. Somente em 2001, com a Lei 10.304 a União transferiu as terras. Porém a regulamentação da lei só veio ocorrer em 2009, (Decreto 6.754/2009) trazendo uma série de condicionantes à respectiva transferência que até o momento o estado não conseguiu atender. A efetiva transferência de terras e a possibilidade de que o Estado de Roraima exerça plenamente seus direitos de propriedade, permitirá mais segurança para investimentos no Estado, direcionando as políticas públicas mais adequadas à região, pois o que se percebe é que ainda existe uma grande insegurança jurídica que culmina em incertezas econômicas no que se refere às questões fundiárias em Roraima. Este estudo se propõe a analisar sob o enfoque da teoria econômica institucional a situação dos direitos de propriedade e a regularização fundiária no estado de Roraima, mais especificamente no que se refere ao processo de transferência de terras da União para a esfera estadual e seus efeitos no desenvolvimento regional e local.

Palavras-chave: Transferência de terras; Direito de propriedade; Institucionalismo; Regularização fundiária.

1. Introdução

A Amazônia é carente de instituições políticas, jurídicas e econômicas 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 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 no planejamento de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento regional.

A regularização fundiária é uma necessidade premente de todos os estados que compõem a Amazônia Legal. Todavia, os Estados do Amapá e de Roraima possuem uma situação excepcional, uma vez que foram criados, a partir da Constituição Federal de 1988, por transformação dos respectivos territórios federais. Isto significa que para implementar qualquer programa de regularização fundiária, seria necessário primeiramente transferir ao domínio desses estados as terras pertencentes à União.

Com esse objetivo, foi editada a Lei nº 10.304/2001, com nova redação dada pela Lei nº 11.949/2009, regulamentada pelo Decreto 6.754/2009. Mas a edição de tais leis tem se mostrado insuficiente para consolidar o processo de transferência da titularidade das terras, o que requer uma análise mais detalhada sobre os obstáculos que tem se erguido em desfavor da regularização fundiária, mais especificamente a investigação da situação jurídico-fundiária e institucional do Estado de Roraima.

É consenso que o Estado de Roraima possui uma complexa situação fundiária e institucional com relação ao domínio de suas terras, haja vista que o Estado não possui ingerência sobre extensa e considerável parte das terras da sua superfície geográfica, simplesmente porque a maioria das glebas ainda permanece matriculada em nome da União.

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 o direito de propriedade sobre o seu próprio território, a indefinição desse direito com relação à titularidade das terras torna-se um problema colossal.

Sob uma perspectiva institucionalista, a presente pesquisa busca compreender a dimensão do problema fundiário de Roraima expresso pela indefinição e fragilidade dos direitos de propriedade da terra. Pretende-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 serão referidas aqui as legislações sobre a transferência de terra e regularização fundiária (no âmbito federal, regional e local) 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.

O esforço será no sentido de avaliar a existência e quais são os fatores de bloqueio que impedem a adoção de uma estrutura institucional mais eficiente na definição e garantia de direitos de propriedade à terra no Estado de Roraima.

2. O problema da indefinição fundiária

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

Esse quadro de déficit institucional se revela também verdadeiro para o Estado de Roraima. Significa que 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, ele se apresenta com especificidades ou peculiaridades bem distintas em cada estado.

No caso de Roraima, criado como estado-membro da federação brasileira em 1988; o mesmo foi implantado formalmente em 1991, com a posse do governador eleito. No entanto, essa unidade da federação somente veio a ter o reconhecimento político-institucional da União, ao 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 Medida Provisória nº 456/2009, transformada na Lei nº 11.949/2009, regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.754/2009, o processo de regularização fundiária relativo às transferências das 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 a uma 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 uma definição da titularidade dessas terras públicas.

Nesse contexto 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? Será que o mesmo contribui para a violência rural e/ou para o seu agravamento? Quais são as barreiras que precisam ser vencidas para que de fato o Estado exerça o direito de propriedade pleno de 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 o pacto federativo?

3. Contextualizando a situação fundiária da Amazônia e de Roraima

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 (2009) a indefinição de direitos fundiários na Amazônia é reconhecidamente um grave entrave para o avanço de políticas de desenvolvimento sustentável na região.

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 grilagem¹.

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)². 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 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 Amazônia levada a cabo pelo governo militar) por conta principalmente do desmatamento e da ocorrência de conflitos rurais na região.

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

¹ O Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil (s.d., p. 12) 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.

² A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira /Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM. – Brasília: MMA, 2006.

a compõe apresenta algumas particularidades, pois as formas de aquisição e apropriação das terras diferem um pouco de uma região para outra (IPAM, 2006).

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).

O histórico de ocupação territorial e da formação dos direitos de propriedade do atual Estado de Roraima apresenta, no seu conjunto, um 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 uma 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 último período o objeto dessa pesquisa.

Ao constituir o Estado Federado de Roraima (até então, mera autarquia territorial da União), a Constituição Brasileira 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.

(...)

§ 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.

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 direito de propriedade sobre o patrimônio imobiliário 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.

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.

Passaram-se 8 (oito) anos para que a Lei 10.304/2001 fosse regulamentada, com a edição do Decreto 6.754/2009. Mesmo uma análise perfunctória do referido Decreto revela o *modus operandi* da transferência de terras em questão. 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.

Já vimos 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 Ação Civil Originária - ACO 943/2012:

(...) 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, claro está que só haverá a transferência plena das terras para o Estado, quando este ente federativo cumprir integralmente todas as exigências impostas pelo Decreto 6.754/2009.

Até o final de 2014 o Estado de Roraima 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”). 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, 2012):

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. 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 superarmos 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 e 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.

3.1. Políticas fundiárias na Amazônia

A situação fundiária de cerca de metade da Amazônia Legal é incerta. Um estudo do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon)³, 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).

Entre 2007 e 2009⁴, o governo federal lançou normas para tentar definir os direitos de propriedade na região. Cite-se, por exemplo, a Lei 11.952/2009, que dispôs sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

Com o objetivo de acelerar a regularização fundiária, ainda em 2009 foi lançado o programa Terra Legal baseado na referida lei. A meta era legalizar as terras públicas da União ocupadas por cerca de 300 mil posseiros, dezenas de municípios e até capitais de estado, bem como promover o ordenamento fundiário dos nove estados que integram o território. Não obstante a região passar por um dos maiores programas de regularização fundiária das últimas décadas, o programa ainda não conseguiu alcançar essa ambiciosa meta.

A regularização fundiária do estado de Roraima é ainda mais complexa do que os demais estados da Amazônia Legal. Para ARANTES (2009) a discussão da transferência das terras que tem início com a criação do estado de Roraima em 1988, alcança o êxito com o repasse de glebas de domínio da União para o estado com a Lei nº 10.304/2001⁵.

³ 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.

⁴ Exemplos de instrumentos da legislação patrimonial: a [Lei 11.481/2007](#) conhecida como Lei de Regularização Fundiária das Terras da União; a [Lei 11.952/2009](#).

⁵ 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”.

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 cada dia torna-se mais complexa e indefinida, com solução indeterminada e sujeita a desdobramentos políticos.

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).

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 Originária (ACO) nº 596/2003; ACO nº 653/2004; ACO nº 705/2004; ACO nº 768/2005; ACO nº 943/2012 e mais recentemente, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5006/2013.

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.

Segundo decisão proferida na Ação Civil Pública nº 4653-70.2012.4.01.4200, 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. O entendimento é no sentido de que:

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.

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.

4. Teoria Institucional e desenvolvimento regional

Na investigação dos novos fenômenos e modelos de desenvolvimento regional e local, 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 desempenho econômico.

Dentre esses teóricos da Economia institucional⁶, destaca-se Douglas C. North e sua *teoria institucional do desenvolvimento econômico*. Para esse teórico, 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. 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 do direito de propriedade no desenvolvimento regional.

4.1. Interação entre Estado, política e economia

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 e 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.

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).

⁶ 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).

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).

4.2. Importância das instituições no desempenho econômico

Para North, 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.

A partir de análise do processo histórico do desenvolvimento econômico, de algumas nações, North conclui que o sucesso das economias do Ocidente, notadamente da Europa Ocidental e Estados Unidos está no fato de que estas conseguiram desenvolver instituições capazes de atingir o crescimento econômico de longo prazo (GALA, 2003).

É preciso entender o conceito de Instituição aplicado à economia para North:

As instituições compreendem regras formais, limitações informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta auto-impostos) 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, 1992, p. 11).

Para o autor em questão, as instituições são as regras do jogo em uma sociedade, em consequência, eles 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 eficientes⁷, ao reduzirem os custos de transação, atenuando o problema da incerteza, facilitarão a coordenação econômica e social (NORTH, 1990).

Para Douglas North, as instituições são restrições humanamente inventadas, que estruturam as interações humanas. Constituem-se de restrições formais (regras, leis,

⁷ 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)

constituições), restrições informais (normas de comportamento, convenções, códigos de conduta auto-impostos) 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.

4.3. Influência do direito de propriedade no desenvolvimento regional

O conceito-chave para o entendimento da prosperidade proposta por North é o de instituições eficientes. Dentre essas, destaca-se o direito de propriedade. Um conjunto particular de instituições - aquele que define, limita e garante os direitos de propriedade - possui papel fundamental no estudo da história econômica.

Para um arranjo econômico de sucesso, é preciso estabelecer um sistema de propriedade bem definido e acompanhado de um aparato de garantia (*enforcement*) eficaz.

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 e MULLER (1997) 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).

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 a alocação e uso do objeto do direito (LIBECAP, 1989).

4.4. Aspectos jurídicos e econômicos dos direitos de propriedade

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. Por essa razão, a compreensão desse tema pode ser consideravelmente enriquecida sob uma abordagem interdisciplinar. (MELLO, 2006)

Segundo entendimento de MELLO (2006) os direitos de propriedade na literatura econômica incluem, além de direitos reais e obrigacionais, um 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.

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

O direito de propriedade tem fundamento na Constituição Federal que o garante (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;

Vale ressaltar também que, conforme preceitua 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 SAULE JR (2007) 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. (Grifo nosso)

No desenvolvimento regional da Amazônia, a questão dos direitos de propriedade, isto é, de sua definição e garantia, assume papel fundamental.

Em se tratando do problema fundiário brasileiro de tentar viabilizar as condições institucionais e efetivas para oferecer legitimidade à todas as terras, o que se percebe é que todos os esforços encontraram 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. (JONES, 2003)

Para PRESTES⁸ (2011) “a regularização fundiária é uma expressão deste direito social à moradia, sendo, portanto, um direito que para ser concretizado, necessita da atividade do Estado, constituindo-se como política pública permanente”.

O conceito de regularização fundiária está previsto no artigo 46 da Lei Federal nº 11.977/2009, que estabelece:

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

Percebe-se, que a dificuldade de regularização fundiária no Brasil é um 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

⁸ PRESTES, Vanesca Buzelato. Regularização Fundiária: como implementar. CEAF: RS, 2011.

devolutas e nunca se soube o que havia sido demarcado, o que havia sido vendido ou cedido”⁹ 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).

5. 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 que se percebe é que os direitos de propriedade não estão definidos e garantidos. É preciso identificar quais as ações podem ser empreendidas para defesa desses direitos (se há amplo reconhecimento social do direito, se há canais alternativos para solução de conflitos, quais as interpretações dominantes dos atores sociais envolvidos, se as decisões são facilmente executáveis, etc.), o que supõe uma análise econômico-jurídica não apenas do enunciado normativo, mas de todo aparato de funcionamento das instituições.

O processo de mudança político-institucional em marcha na economia roraimense teria, nas contribuições institucionalistas, um arcabouço teórico compatível, rico e ainda pouco explorado analiticamente. A teoria institucional do desenvolvimento econômico contém conceitos úteis para se pensar esses aspectos teóricos e fornece uma perspectiva original para se aplicar ao estudo de caso, uma vez que trata dos direitos de propriedade e dos arranjos institucionais favoráveis ao crescimento econômico.

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.

O que se percebe no caso do estado de Roraima, criado em 1988, é que as terras pertencentes à União ainda não foram, em sua plenitude, repassadas ao governo estadual,

⁹ IMPARATO & SAULE JR. Regularização Fundiária de Terras da União. (2007, p. 105)



fato que traz uma série de complicações do ponto de vista institucional, político, econômico e social.

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 Bibliográficas

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.

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 mar. 2015.

BARRETO, P. et al. **Quem é dono da Amazônia? Uma análise do recadastramento de imóveis rurais**. Belém: Imazon, 2008.

BRASIL. 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 abr. 2014.

_____. **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.

_____. **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 em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10304.htm>. Acesso em: 29 mar. 2015.

_____. **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 mai. 2015.

_____. **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 mai. 2015.

_____. **Lei n.º 11.977 de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 29 nov. 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, 2012.

_____. 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.

BRITO, B.; BARRETO, P. **Os riscos e os princípios para a regularização fundiária na Amazônia.** O Estado da Amazônia, nº 10, p. 4. Belém: 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 abr. 2015.

GALA, Paulo. **A Teoria Institucional de Douglass North.** Revista de Economia Política, v. 23, nº 2 (90), Abr-Jun, 2003.

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 abr. 2015.

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_Plena_Referencias_Conceituais.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2015.

Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM. **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 sesmarias ao estatuto da terra).** Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/images/stories/observanordeste/politicafundiaria.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 abr. 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.

PRESTES, Vanesca Buzelato. **Regularização Fundiária: como implementar.** CEAF: RS, 2011.

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, 2012.



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 abr. 2015.