

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**INGRID CARDOSO CALDAS**

**FEDERALISMO, DIREITOS DE PROPRIEDADE E REGULARIZAÇÃO  
FUNDIÁRIA: A ATUAÇÃO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO  
ESTADO DE RORAIMA (1991-2014)**

Porto Alegre

2015

**INGRID CARDOSO CALDAS**

**FEDERALISMO, DIREITOS DE PROPRIEDADE E REGULARIZAÇÃO  
FUNDIÁRIA: A ATUAÇÃO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO  
ESTADO DE RORAIMA (1991-2014)**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciência Política, realizado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em convênio com a Universidade Federal de Roraima (UFRR).

Orientador: Prof. Dr. Cleber Batalha Franklin

Porto Alegre

2015

### CIP - Catalogação na Publicação

Cardoso Caldas, Ingrid  
Federalismo, Direitos de Propriedade e  
Regularização Fundiária: a atuação da Assembleia  
Legislativa do Estado de Roraima (1991-2014) /  
Ingrid Cardoso Caldas. -- 2015.  
168 f.

Orientador: Cleber Batalha Franklin.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,  
Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Federalismo. 2. Regularização Fundiária. 3.  
Direito de Propriedade. 4. Roraima. I. Batalha  
Franklin, Cleber, orient. II. Título.

**INGRID CARDOSO CALDAS**

**FEDERALISMO, DIREITOS DE PROPRIEDADE E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:  
A ATUAÇÃO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA (1991-  
2014)**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciência Política, realizado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em convênio com a Universidade Federal de Roraima (UFRR).

Aprovada em: 16/12/2015

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Cleber Batalha Franklin  
Orientador – Universidade Federal de Roraima (UFRR)

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini  
Membro – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Profa. Dra. Analucia Danilevicz Pereira  
Membro – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. Haroldo Eurico Amoras dos Santos  
Membro – Universidade Federal de Roraima (UFRR)

Prof. Dr. Fernando César Costa Xavier  
Membro – Universidade Federal de Roraima (UFRR)

Prof. Dr. Linoberg Barbosa de Almeida  
Membro Suplente – Universidade Federal de Roraima (UFRR)

## **DEDICATÓRIA**

*Dedico este trabalho ao meu esposo Eudson, minha mãe Nivalda e, em especial, a minha amada filha, Marina.*

## AGRADECIMENTOS

Nomear e agradecer as pessoas que direta ou indiretamente foram responsáveis por essa conquista profissional e acadêmica seria uma tarefa extremamente difícil, tendo em vista a imensa gratidão que tenho por essas pessoas. No entanto, preciso agradecer primeiramente à Deus, por me conceder uma família unida capaz de se ajudar em qualquer momento o qual foi fundamental para a conclusão desta tese doutoral e superar as dificuldades que surgiram no decorrer do caminho.

Agradeço a minha maravilhosa mãe Nivalda Cardoso, pela eterna dedicação a minha educação; ao meu esposo, Eudson Santos, pela compreensão nos dias ausentes, aos meus irmãos Bruno Caldas e Anderson Caldas, que me fizeram acreditar que tudo é possível naquilo que você se dedica a fazer; ao meu pai, Waldemar Caldas, por acreditar no meu potencial; e as minhas tias Niura Cardoso e Valneia Gutierrez, pela incansável ajuda durante o processo de pesquisa na Assembleia Legislativa do Estado de Roraima.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Cleber Batalha Franklin, pela imensa paciência e dedicação nesses anos de orientação, minha eterna gratidão; ao Coordenador do Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia (NECAR), Prof. Dr. Haroldo Amoras pelos anos de ensinamentos repassados na minha vida como discente e docente da Universidade Federal de Roraima (UFRR); e a secretaria do NECAR, representada pelos amigos Jucilene Rodrigues, Paloma Gabriela e Diego Rodrigues.

Ao Coordenador Acadêmico do DINTER em Ciência Política, Prof. Dr. Paulo Visentini, pela excelência educacional transmitida nos anos do Curso de doutorado; e aos professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e da Universidade Federal de Roraima (UFRR), pelo conhecimento adquirido.

Aos professores do Departamento de Economia da UFRR, pelo grande incentivo para o término desta tese, em especial ao Prof. Dr. Romanul Bispo, chefe do Departamento.

Aos colaboradores da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, que direta e indiretamente proporcionaram a realização da pesquisa, principalmente ao

Dr. João de Carvalho e Elândia Araújo, pela generosidade, compreensão e reconhecimento da importância do estudo realizado. Aos atuais e ex deputados estaduais que forneceram subsídio necessário à conclusão dessa pesquisa.

Aos meus amigos de doutorado com os quais pude compartilhar momentos de amizade, sabedoria e reflexão.

“Embora o poder do Executivo seja imenso, o poder de chantagem do Congresso é muito grande” (Fernando Henrique Cardoso)

## RESUMO

A presente tese doutoral é uma análise do federalismo fundiário brasileiro tendo como base o domínio fundiário da União no território do estado de Roraima e como a Casa Legislativa estadual atua para a definição e garantia do direito de posse e uso das terras no período compreendido entre 1991 e 2014. Para realizar essa pesquisa, abordou-se sobre a formação do Estado brasileiro, a luz do conceito de federalismo, e como as constituições federais influenciaram na formação dos estados membros, em particular, o estado de Roraima. Em seguida, realiza-se considerações teóricas sobre o direito de propriedade e suas características focando-se na influência do poder estatal na regularização fundiária. Outro ponto abordado na pesquisa refere-se ao processo histórico de formação do território do estado de Roraima e a permanente participação controladora da União nesse processo. E por fim, a atuação da Assembleia Legislativa de Roraima na definição dos direitos de propriedade das terras rurais a partir da sua criação, em 1991, até 2014. Essa pesquisa ajuda a confirmar a hipótese formulada para essa investigação, a saber: o federalismo brasileiro falha ao tratar o direito de propriedade quando sobrepõe políticas fundiárias nos níveis federal e estaduais, principalmente no caso de novos entes amazônicos. Assim, a pesquisa evidenciou que a emancipação política fundiária de Roraima é limitada porque a União mantém significativas parcelas territoriais sob sua jurisdição, ocasionando embates de ordem jurídica e política, reduzindo o papel do legislador estadual quanto ao poder sobre a distribuição de propriedade e ordenamento territorial.

**Palavras-chave:** Federalismo. Direito de Propriedade. Regularização Fundiária. Roraima.

## ABSTRACT

This doctoral thesis is an analysis of the Brazilian land federalism based on the Union's land domain in the territory of the state of Roraima, and the way the state Legislature acts to define and guarantee the right to possession and use of the lands over the period between 1991 and 2014. In order to carry out this research, the formation of the Brazilian state was addressed at the light of the new concept of federalism, and how the federal constitutions influenced in the formation of the member states, particularly the state of Roraima. Then theoretical considerations are made about the property right and its characteristics, focusing on the influence of the state power in land regularization. Another point addressed in the research refers to the historical process of formation of the territory of the state of Roraima and the Union's permanent controlling participation in this process. Finally, the performance of Roraima's Legislature in defining the property right of rural lands since its creation, in 1991, to 2014. The research helps confirm the hypothesis formulated for this research, namely: the Brazilian federalism fails while dealing with the property right when it overlaps land policies in the federal and state levels, especially in the case of new Amazonian entities. Thus, the research has evidenced that Roraima's political land emancipation is limited because the Union keeps significant territorial parcels under its jurisdiction, causing legal and political conflicts, reducing the state legislator's role regarding power over property distribution and land use planning.

**Keywords:** Federalism. Property Right. Land Regularization. Roraima.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 – Áreas Indígenas protegidas da Amazônia Legal em 2010 .....	85
Mapa 2 – Assentamentos rurais na Amazônia Legal em 2012 .....	89
Mapa 3 – Localização da Freguesia Nossa Senhora do Carmo .....	91
Mapa 4 – Localização do município de Boa Vista do Rio Branco .....	93
Mapa 5 – Divisão do Território Federal do Rio Branco conforme Decreto Lei nº 5.812/43 .....	96
Mapa 6 – Território Federal de Roraima antes das emancipações de 1982 .....	97
Mapa 7 – Mapa político do Território Federal de Roraima em 1982 .....	103
Mapa 8 – Atual mapa político do estado de Roraima por ano de emancipação...	107
Mapa 9 – Mapa institucional do estado de Roraima.....	109
Mapa 10 – Relação de glebas do estado de Roraima.....	114
Mapa 11 – Gleba Cauamé .....	115
Quadro 1 – Projeto de lei para regularização fundiária no Império .....	74
Quadro 2 – Situação fundiária do estado de Roraima em 2014.....	110
Quadro 3 – Glebas transferidas para o estado de Roraima até 2014.....	111
Quadro 4 – Glebas em processo de transferência para o estado de Roraima até 2014 .....	112
Tabela 1 – Situação fundiária da Amazônia Legal em 2012 .....	86
Tabela 2 – Proporção de áreas protegidas e especiais na Amazônia Legal.....	88

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ALERR	Assembleia Legislativa do Estado de Roraima
APA	Área de Proteção Ambiental
CGOT	Centro de Geotecnologia e Ordenamento Territorial
COOPERCARNE	Cooperativa Agropecuária de Roraima
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
FECOMERCIO	Federação do Comércio do Estado de Roraima
FINAM	Fundo de Investimentos da Amazônia
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA	Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
IPAM	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
ISA	Instituto Socioambiental
ITERAIMA	Instituto de Terras e Colonização do Estado de Roraima
ITR	Imposto Territorial Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MIRAD	Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária
MST	Movimento dos Sem Terra
NEI	Nova Economia Institucional
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PGR	Procuradoria Geral da República
PIC	Projeto Integrado de Colonização
PIN	Projeto de Integração Nacional
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPB	Partido Pacifista Brasileiro

PR	Partido da República
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTR	Partido Trabalhista Renovador
PV	Partido Verde
POLAMAZÔNIA	Programa de Pólos Agropecuárias e Agrominerais da Amazônia
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste
RPPN	Reserva Particular de Patrimônio Natural
SEPLAN	Secretaria de Planejamento do Estado de Roraima
SIG	Sistema de Informação Georreferenciada
SINDIGRÃOS	Sindicato das Indústrias de Grãos do Estado de Roraima
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STF	Supremo Tribunal Federal
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
SUPRA	Superintendência de Reforma Agrária
TI	Terra Indígena
UC	Unidade de Conservação
UNIRR	União dos Empreendedores do Estado de Roraima

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>2 FEDERALISMO NO ESTADO BRASILEIRO .....</b>	<b>25</b>
2.1 Aspectos gerais sobre o Federalismo .....	25
2.2 Origem do Federalismo Brasileiro .....	29
2.3 Peculiaridades do Federalismo Brasileiro .....	40
2.3.1 <i>Princípios Constitucionais da Federação</i> .....	46
2.4 Determinação de suas competências entre os entes constitutivos .....	48
<b>3 DIREITO DE PROPRIEDADE.....</b>	<b>54</b>
3.1 Instituições, organizações e o Estado .....	54
3.2 Direito de propriedade e as instituições .....	56
3.2.1 <i>Direito de Propriedade</i> .....	60
3.2.2 <i>Regimes de Direito de Propriedade</i> .....	66
3.2.3 <i>O enforcement dos Direitos de Propriedade</i> .....	69
<b>4 POLÍTICA FUNDIÁRIA NACIONAL E A INFLUÊNCIA NO ESTADO DE RORAIMA: DO POVOAMENTO À ESTADO-MEMBRO DA FEDERAÇÃO .....</b>	<b>72</b>
4.1 Direitos de propriedade e regularização fundiária no Brasil .....	72
4.1.1 <i>Estrutura Fundiária brasileira a partir da Constituição Federal de 1988</i> .....	80
4.1.2 <i>A questão fundiária na Amazônia</i> .....	82
4.2 Contexto fundiário em Roraima e as relações de propriedade.....	90
4.2.1 <i>Boa Vista do Carmo como município do estado do Amazonas</i> .....	90
4.2.2 <i>Criação do Território Federal de Roraima</i> .....	95
4.2.3 <i>A Constituição Federal de 1988 e a criação do Estado de Roraima</i> .....	104
4.3 Situação Fundiária do Estado de Roraima entre 1988 e 2009 .....	107
4.4 Situação Fundiária do Estado do Roraima após 2009 .....	109
<b>5 ATUAÇÃO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA .....</b>	<b>118</b>
5.1 A legislação estadual sobre a regularização fundiária em Roraima .....	118

5.2 Comissão Parlamentar .....	122
5.2.1 Comissão de Terras, Colonização e Assuntos Indígenas .....	123
5.2.2 Comissão Especial Externa para definição da Lei de Terras Estadual .....	128
5.3 Análise da legislação fundiária estadual sob a perspectiva dos deputados estaduais .....	132
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>144</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>149</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>159</b>
APÊNDICE I – Relação de Terras Indígenas no estado de Roraima por superfície territorial em 2014 .....	160
<b>ANEXOS .....</b>	<b>163</b>
ANEXO I – Roteiro de Entrevista .....	164
ANEXO II - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).....	166
ANEXO III - Cessão Gratuita de Direitos de Entrevista Gravada em Áudio .....	168

## 1 INTRODUÇÃO

O estado de Roraima nasceu destituído do domínio fundiário da quase totalidade do seu território em 1988; por consequência, foi instituído sem poder de mando para regularizar as terras ocupadas por seus cidadãos, operando no quadro institucional de um federalismo fundiário hiperconcentrado na União (Poder Central), em detrimento da efetividade do direito de propriedade privada, cujo reconhecimento na região é bastante precário, configurando situação de aguda insegurança jurídica em relação ao direito de propriedade privado e fundiário. Além dessa condicionante, a outra decorre do fato de a maior parte da superfície territorial do Estado se localizar na faixa de fronteira. E a Constituição Federal define como bens da União as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras (CF/88, Art. 20, inciso II), e estabelece que a faixa de até 150 km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, ao longo das fronteiras terrestres, é fundamental para a defesa do território nacional.

Simultaneamente, a situação expõe a natureza política concentradora do federalismo fundiário brasileiro, particularmente evidente no caso das relações do Poder Central com os Estados situados na Amazônia. Ou seja, o poder do exercício, do reconhecimento e da efetivação de um dos cinco direitos fundamentais do cidadão brasileiro – o direito de propriedade -- não foi sancionado ou concedido ao novo Estado Federado (Poder Local ou Poder Periférico), na medida em que ao mesmo foi negado o domínio fundiário do território que compõe sua superfície territorial. O estado de Roraima emergiu, portanto, da colonização do território federal ainda completamente tutelado pela União no que diz respeito ao processo de regularização fundiária, cabendo à Assembleia Legislativa, em face deste cenário político-institucional, papel político decorativo, pela simples razão de que inexistiu por longos anos base territorial sobre a qual pudesse legislar do ponto de vista fundiário.

E esta situação se encontra formalmente refletida no conjunto das leis estaduais que tratam do domínio das terras do Estado de Roraima e sua atuação no processo de reforma agrária e regularização fundiária. A primeira lei estadual sobre terras somente veio ao mundo jurídico em 1998. Trata-se da Lei nº 197, de 08 de abril de 1998, que praticamente se restringe a mandar aplicar à matéria, no que

couber e não contrariar, as normas constantes do Estatuto da Terra (Lei Federal 4.504 de 30/11/64). A Lei nº 197 foi revogada em 2009, através da Lei Estadual nº 738, de 10/09/2009, que dispunha sobre a Política Fundiária Rural do Estado e que procurou adequar e ajustar o quadro normativo estadual sobre regularização fundiária às “novidades” trazidas pelo Decreto Federal nº 6.754, de 28/01/2009. Ocorre que essa lei estadual foi judicialmente<sup>1</sup> questionada pelo Ministério Público Federal – MPF e passou a ser alvo de polêmicas políticas, situações que levaram o governo estadual a submeter novo projeto de lei à Assembleia Legislativa, cujo processo legislativo resultou na Lei nº 976, de 14 de julho de 2014.

A curta história política do Estado de Roraima registra, portanto, que no âmbito da Assembleia Legislativa foram discutidas as instituições de três instrumentos de política fundiária ao longo de sua existência, que resultou na atual Lei nº 976/2014, que revogou a nº 738/2009 e esta, a lei nº 197/1998. Vale ressaltar que o Ministério Público Federal também questionou judicialmente a constitucionalidade de vários artigos da Lei nº 976/2014, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5006/RR, da qual foi extinta pelo Procurador Geral da República, Sr. Rodrigo Janot.

A matriz histórica desse imbróglio relativo aos direitos de propriedade fundiária em Roraima remonta ao ato de criação do Território Federal do Rio Branco, em 1943 (Decreto-lei nº 5.812, de 13/09/1943), quando o presidente Getúlio Vargas desmembrou parte das terras do estado do Amazonas (Art. 1º, § 2º, DL 5.812/43) transferindo-a para o domínio da União (Art. 2º), e não para o patrimônio do território federal. Criado como autarquia da União, pelo Estado Novo de Getúlio Vargas, e transformado em ente autônomo da federação brasileira, por força da decisão do Poder Constituinte de 1988, o estado de Roraima foi implantado em 01 de janeiro de 1991, com a posse do governador eleito em 1990. Esta criatura de direito público interno veio ao mundo, porém, sem poder de mando fundiário sobre o seu território político-administrativo, por uma simples e extraordinária razão: ela nasceu sem base territorial, institucionalmente falando.

---

<sup>1</sup> O Supremo Tribunal Federal (STF) recebeu a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5006, ajuizada pela Procuradoria Geral da República (PGR), com pedido de medida cautelar, contra a Lei n. 738, de 10 de setembro de 2009, do Estado de Roraima, que dispõe sobre a política fundiária rural estadual (Jornal “Folha de Boa Vista”, 17/03/2013).

É que o Poder Constituinte, ao determinar a transformação do Território Federal de Roraima (CF/88, Art. 14, Título X - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) em Estado Federado, mandou que se aplicasse à transformação e instalação do Estado de Roraima, assim como do Amapá, as normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia, que aconteceu em 1981, por meio da LC nº 41, de 22/12/1981 (BRASIL, 1981).

Ocorre que esta lei transferiu ao Estado de Rondônia o domínio, a posse e a administração apenas dos bens móveis e imóveis que pertenciam em 22/12/1981 ao Território Federal de Rondônia e aqueles efetivamente utilizados pela Administração do Território Federal de Rondônia, bem como as rendas, direitos e obrigações decorrentes de bens especificados na lei, inclusive os relativos aos convênios, contratos e ajustes firmados pela União, no interesse do Território Federal de Rondônia. Isto é, efetivamente, muito pouco ou quase nada de bens fundiários foram repassados para o novo estado, pois os bens fundiários não integravam desde o seu nascimento em 1943 o patrimônio fundiário do Território Federal, mas sim o patrimônio fundiário da União, gerenciado pelo INCRA. Nesta circunstância, aplicado este mandamento constitucional a Roraima e ao Amapá, pouco restou para transferir do Território Federal para o novel estado de Roraima, assim como para o Amapá, considerando que ambos se encontravam em situações jurídicas idênticas quanto a natureza da questão fundiária.

A ironia histórica deste quadro político-administrativo dos territórios federais criados pelo Estado Novo, em 1943, reside na concepção original segundo a qual esses entes foram criados para viabilizarem as condições que possibilitassem sua transformação em estados federativos. O Decreto-Lei nº 411/1969<sup>2</sup> (BRASIL, 1969) estabelece de forma cristalina esse objetivo geopolítico, *verbis*:

Art. 2º A União administrará os Territórios tendo em vista os seguintes objetivos:

I - desenvolvimento econômico, social, político e administrativo, visando à **criação de condições que possibilitem a sua ascensão à categoria de Estado** (grifo da autora).

---

<sup>2</sup> Decreto-lei nº 411, de 8 de janeiro de 1969. Dispõe sobre a administração dos Territórios Federais, a organização dos seus Municípios e dá outras providências. “Art. 1º. A organização administrativa dos Territórios Federais e a organização político-administrativa dos Municípios que os integram obedecerão ao disposto neste Decreto-lei”.

Observa-se que o DL nº411/1969 foi concebido ainda segundo a premissa de que uma das principais funções do Estado é o de proporcionar bem-estar à população, como a “melhoria das condições de vida da população, mediante efetiva assistência médica, sanitária educacional e social” (Art. 2º, VI, DL n.411/1969). Isso não significa que a doutrina de segurança nacional, tanto de Getúlio Vargas, quanto do Governo Militar (1964-1985) tenha se inspirado na ideologia do bem-estar social que se fortaleceu principalmente após a Segunda Guerra Mundial, período em que a questão da intervenção do Estado na economia foi envolvida em acirradas disputas e lutas político-ideológicas, no cenário da Guerra Fria.

Trata-se do período durante o qual se aprofundaram os entrelaçamentos da ideologia capitalista (liberalismo, neoliberalismo) versus ideologia socialista, envolvendo as discussões relativas aos papéis do Estado na economia, principalmente quanto ao grau de domínio e uso dos meios de produção. De um lado, os liberais na defesa intransigente da dominância da propriedade privada e da liberdade de mercado; do outro lado, os socialistas defendendo a estatização das terras e demais bens de produção em nome da coletividade e da justiça social, havendo a terceira via argumentando em favor da propriedade privada sob controle social. Da posição inicial bem modesta, que defendia o papel do Estado restrito à prestação de alguns serviços essenciais à coletividade – tais como a justiça e segurança, os quais por suas naturezas de bens públicos e características especiais de oferta e demanda não atraíram os interesses do setor privado para a sua produção, e assim, o papel do governo sofreu modificações substanciais.

No pós-guerra o fenômeno emerge com força; de um lado, impulsionado pelo esforço de reconstrução da Europa e o seu processo de integração comercial que vai sendo construído rumo à formação da União Europeia – UE, bem como pelas ações do Plano Marshall, exemplos mais visíveis dessas mudanças; de outro, pela expectativa dos países não-industrializados de equacionarem e resolverem seus problemas de desenvolvimento econômico, constituindo essa demanda outro fator importante para aumentar as atribuições ou os papéis a serem desempenhados pelo Estado – especialmente no período marcadamente keynesiano do pós-guerra e em decorrência das pressões políticas dos países em desenvolvimento. Ressalte-se, porém, que a experiência brasileira do nacional-desenvolvimentismo getulista é anterior a essas formulações keynesianas que depois se ampliaram na Europa, no

sentido do aprofundamento da participação intervencionista do Estado no processo econômico.

A concretização efetiva dessas formulações intervencionistas requer que o Estado organize determinado arranjo político-administrativo através do qual faça valer a decisão política de implementar suas funções, seja pela forma unitária, seja por um arranjo federativo. O importante é que referido arranjo atenda e se adapte às suas necessidades. Lima (2008) distingui a forma unitária da federativa, definindo a primeira como a detentora do poder central, onde o núcleo político detém o poder de todo o país e, a segunda forma, com a existência de divisão do poder entre os vários entes do Estado.

A formação do Estado brasileiro é recente se comparada com os países do velho mundo, considerando, por exemplo, que os países da América do Sul são resultados da primeira onda de descolonização que ocorreu no início do século XIX. Da chegada dos europeus ao continente sul-americano até os dias atuais, ocorreram profundas modificações políticas na América do Sul, como a criação e construção dos Estados e de suas identidades nacionais, que necessariamente envolvem a definição da forma de organização do Estado. O Brasil percorreu esse processo de mudanças políticas, sendo colônia de Portugal no período de 1500 a 1822; Império entre 1822 e 1889 e, desde então, finalmente República.

A análise das relações políticas no quadro da Federação brasileira e das definições do direito de propriedade fundiária tem por recorte temporal geral o período que se estende desde a Proclamação da República, em 1889, e da Constituição de 1891, enquanto que a análise da atuação da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima cobre o período que tem início em 1991 e se estende até 2014. As razões residem, no caso da análise do federalismo, na evidência histórica de que a forma de Estado adotada pelo Brasil tem início no período republicano, experimentando mutações formais desde o início, com gradações esparsas de concentração de poder nas mãos dos governadores, que permaneceram concentrados na maior parte do tempo nas mãos do Poder Executivo Federal, no âmbito da União. O aprofundamento da concentração de poder político se acentuou na Era Vargas (1930-1945; 1951-1955), principalmente no período do Estado Novo (1937-1945), até para fazer frente ao legado do sistema colonial implantado no

Brasil pela metrópole portuguesa no setor agrário, que era controlado pelos “barões” do café; pelos “senhores” de engenho e pelos “coronéis” do Brasil adentro.

Mais tarde, duas décadas depois, o Governo Militar modificou os mecanismos de representação política, de controle dos sistemas de segurança regionais, de centralização fiscal e de proliferação de agências federais nos estados deram novo formato à federação, com menor autonomia dos estados, então constitucionalmente antes da Federação, frente à União (SALLUM JR, 1996). As terras da Amazônia foram federalizadas: as faixas de terras de até 10 km à esquerda e à direita em torno das rodovias federais existentes e planejadas passaram para o domínio da União (Decreto-Lei nº 1.106/1970). Um ano depois, em 1971, sob o argumento da segurança nacional e da promoção do desenvolvimento regional, essa faixa de terras sob domínio da União foi ampliada para cem quilômetros de largura, em cada lado do eixo das rodovias já construídas, em construção ou projetadas na região da Amazônia Legal, por meio do Decreto-lei nº 1.164, de 01/04/1971 (BRASIL, 1971), sendo revogado pelo Decreto-lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, do qual permaneceu indispensáveis à segurança nacional e sob o domínio da União, dentre as terras públicas devolutas que estejam contidas nas faixas de fronteira e em alguns municípios da Amazônia, como, por exemplo, Caracaraí em Roraima (BRASIL, 1987).

A abertura política trouxe a Constituição de 1988 e, com ela, se configurou uma Federação que se caracteriza pela concessão de ampla autoridade jurisdicional à União combinada com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais. Não foram apenas as terras que permaneceram federalizadas, pois se observa que os estados com economias baseadas na exploração dos recursos do subsolo, por exemplo, ficaram completamente dependentes da política territorial do Governo Federal na medida em que os recursos do subsolo são de domínio da União (CF, art. 20).

Paulatinamente, os estados e municípios foram sofrendo restrições na sua autonomia de implementação de políticas públicas. Os instrumentos de política cambial (gestão da taxa de câmbio) e de política monetária (reservas compulsórias e operações de redesconto) permaneceram como de exclusividade da União, que incluiu a liquidação dos bancos estaduais, restando aos estados e municípios apenas os instrumentos de política fiscal (gestão de receitas e despesas públicas).

Mas mesmo a gestão fiscal dos entes subnacionais veio a sofrer profundas restrições pela estratégia de ajuste fiscal do Governo Federal (privatizações, renegociação das dívidas, geração de superávit primário, disciplina fiscal através da Lei de Responsabilidade Fiscal).

A opção política pela descentralização foi consagrada na Constituição de 1988, vinculando-se à estrutura conferida à federação brasileira e, portanto, não resulta de opções políticas de um governo (AFONSO, 2004). As três esferas de governo contam com recursos fiscais próprios ou transferidos. Na área das políticas públicas sociais (previdência, assistência social, saúde, trabalho e emprego, habilitação, saneamento, educação, cultura, esportes e lazer), a Constituição prevê, para a maioria dos setores, a descentralização da gestão e a cooperação entre as esferas de governo. Não é o entendimento de diversos outros analistas do federalismo brasileiro, como por exemplo, Marta Arretche que destaca o desenho efetuado pelos constituintes como de um “estado federativo em que os governos subnacionais têm responsabilidade pela execução de políticas públicas, mas autorizaram a União a legislar sobre suas ações. Em suma, a CF 88 não produziu instituições políticas que tornariam o governo central fraco em face dos governos subnacionais” (ARRETCHE, 2012, p.70).

As relações de propriedade e uso da terra em Roraima são bem complexas, e passam por mudanças institucionais determinadas pela Lei federal nº 10.304 de 05.11.2001, que transferiu ao domínio do Estado de Roraima terras pertencentes à União, modificada oito anos depois pela Lei nº 11.949, de 17 de junho de 2009, e regulamentada pelo Decreto federal nº 6.754, de 28/01/2009. Apesar do marco normativo estabelecido, o processo de transferência tem enfrentado imensas dificuldades políticas. Primeiro, são as dificuldades de gestão de ordem interna, em que o Estado tem se revelado ineficaz na edificação de arranjo político-institucional de gestão fundiária, de modo a organizar estrutura administrativa devidamente aparelhada para superar os legados de imbróglis gerados por quase sete décadas de gestão federal (1943-2009) que se estendeu desde a criação do Território Federal, em 1943, até a regulamentação da lei federal que transfere as terras para o domínio do Estado de Roraima, pelo Decreto n. 6.754, de 2009; segundo porque a União já tinha dado destinação à maior parte das terras de Roraima: para a

formação de terras indígenas (46,2%); Unidades de Conservação (11,41%); Projetos de Assentamento – PAs do INCRA (5,3%); e áreas militares (0,8%).

O imbróglio quanto ao direito de propriedade diz respeito às situações em que o Estado federal, através do INCRA, não assegurou a regularização fundiária. Por exemplo, o Projeto de Assentamento Anauá tem mais de 30 anos desde o início de sua implantação na década de 1980; teve, portanto, tempo suficiente para ser implantado e emancipado; emancipação que não ocorreu até a atualidade. Além disso há inúmeras outras imprecisões que contribuem para o agravamento da insegurança jurídica, como, por exemplo, as delimitações das Unidades de Conservação que não foram georreferenciadas nos termos das exigências legais em vigor, com trabalhos de levantamentos de campo e demais requisitos técnicos.

Os órgãos federais vão impondo dificuldades burocráticas para a efetivação das transferências, levantando questionamentos como, por exemplo, abrindo discussões se determinado rio é federal ou estadual; se determinados corpos d'água como "lagos" devem ser ou não georreferenciados como terras da União e assim sucessivamente. Enfim parece prevalecer o conhecido princípio da geopolítica de que *"espaço é poder"* e ao poder não se renuncia facilmente. Esta percepção parece ser particularmente verdadeira na região em que o domínio do poder federal é amplo e geral, onde ele construiu e operou por quase meio século a cultura política de "Território Federal", administrado por governador nomeado pelo Presidente da República, espécie de delegado representante do Poder Central da República, na faixa de fronteiras do país, caracterizada pelo autoritarismo, paternalismo e dependência em relação ao Poder Central.

Nesse sentido, questiona-se: como repercutiu as ações políticas da União sobre o estado de Roraima e seus municípios no que se refere a questão fundiária? E ainda, de que forma o legislativo estadual atua e define as políticas fundiárias articulando-se com as políticas fundiárias definidas nacionalmente?

A hipótese central do estudo parte do princípio de que a estrutura federalista adotada pelo Brasil, o federalismo dual, falha ao tratar o direito de propriedade quando sobrepõe políticas fundiárias nos níveis federal e estaduais, principalmente no caso de novos entes, especificamente, o estado de Roraima. Assim, a emancipação política fundiária dos mesmos é limitada porque a União mantém significativas parcelas territoriais sob sua jurisdição, ocasionando embates de ordem

jurídica e política, reduzindo o papel do legislador estadual quanto ao poder sobre a distribuição de propriedade e ordenamento territorial.

A tese tem como objetivo analisar o federalismo fundiário brasileiro tendo como base o domínio fundiário da União sobre o território do estado de Roraima e como a Casa Legislativa estadual atua para a definição e garantia do direito de posse e uso das terras no período compreendido entre 1991 e 2014. Nesse contexto, a estrutura da pesquisa inicia com o Capítulo 1 composto pela introdução dessa tese doutoral, posteriormente com o Capítulo 2 do qual aborda sobre o federalismo no Brasil, obedecendo o conceito criado pelo federalismo americano e as características desenvolvidas ao longo da história da federação brasileira utilizando-se, para isso, bibliografias dos principais autores da literatura nacional e mundial, sem a pretensão, evidentemente, de esgotar todo o vasto material existente sobre o assunto, mas colocar em evidência os fatos históricos que resultaram na atual estrutura federalista brasileira.

O Capítulo 3 remete a literatura pertinente ao direito de propriedade, enfatizando a classificação definida pela Nova Economia Institucional (NEI) e as consequências da falta ou má definição do direito de posse e de uso da terra, correlacionando-a com a estrutura organizacional do Estado, principalmente referente às instituições estatais.

O Capítulo 4 enfatiza o processo histórico de regularização fundiária da Amazônia analisando a ocupação territorial do estado de Roraima e a dominação do território pela União a partir da criação do município de Boa Vista, ainda pertencente ao estado do Amazonas, até a promulgação da Lei nº 976/2014, a qual dispõe sobre a Política Fundiária Rural e de Regularização Fundiária Rural do estado de Roraima. Destaca-se o período após a criação do estado de Roraima, em 1988, teoricamente o início da gerência territorial do estado, até 2014, ano de criação da atual Lei de Terras de Roraima.

O Capítulo 5 revela o posicionamento do legislativo estadual com relação a regularização fundiária de Roraima, a partir da criação da Assembleia Legislativa, em 1991, enfatizando, principalmente, a atuação da Comissão Especial Externa, responsável pela análise e aprovação da Lei de Terras estadual no âmbito da Casa Legislativa. E por fim, o Capítulo 6 refere-se as considerações finais da tese, perfazendo uma análise sobre o assunto abordado nos capítulos anteriores.

## 2 FEDERALISMO NO ESTADO BRASILEIRO

Este primeiro capítulo tem como objetivo descrever sobre o federalismo brasileiro, do surgimento aos dias atuais, enfatizando aspectos relacionados a evolução histórica do federalismo no Brasil. Primeiramente aborda-se os conceitos sobre federalismo fazendo um breve levantamento daquilo que já se produziu no campo teórico sobre o assunto, especificamente no que tange a sua caracterização.

Em seguida, relaciona a evolução do federalismo no Brasil e como esta forma de Estado foi tratada em diferentes fases da história, baseando-se nas Constituições promulgadas a partir do período republicano. A compreensão desses aspectos se torna importante para analisar a atuação de políticas do Estado brasileiro em relação aos estados-membros e municípios, principalmente no que se refere ao poder legislativo.

### 2.1 Aspectos gerais sobre o Federalismo

A abordagem do federalismo não constitui tema novo na área de pesquisa de Ciência Política, havendo vasta bibliografia sobre o assunto. Um dos resultados obtidos é de que não há consenso sobre o conceito de federalismo. Pelo contrário, há diferentes e substanciais percepções sobre o assunto. William Riker (1969), por exemplo, ao fazer a revisão do ensaio "Does Federalism Exist and Does It Matter?", concluiu que o "federalismo é uma "ficção jurídica", e ele advertiu os cientistas políticos "para estudarem as forças reais num sistema político"" (KING, 1982). Almeida (2001) reconhece a dificuldade de se tratar do tema:

Essa discussão implica reconhecer que as tipologias em uso na ciência política em escala internacional – assim como no Brasil – são ainda toscas, excessivamente referidas ao caso nacional ao qual se aplicam e sem relação clara com alguma teoria minimamente construída (ALMEIDA, 2001, p. 28)

Apesar do aconselhamento de William Riker e do ceticismo de Almeida os pesquisadores da área de Ciência Política prosseguiram produzindo estudos e pesquisas em abundância sobre o federalismo, razão pela qual esta tese doutoral optou pelo caminho da abordagem seletiva sobre o tema, fazendo menção à

bibliografia existente, a fim de que com base em breve menção se possa adentrar diretamente no tema objeto do estudo, sem percorrer na sua total extensão o caminho já percorrido pelos estudos teóricos existentes.

Para Preston King o federalismo constitui espécie de ideologia política, sendo a Federação uma relação institucional particular. Para examinar o aspecto ideológico do federalismo partimos da percepção de que a ideologia surge como um fenômeno moderno, que vem para explicar a origem da sociedade e da política através das ações humanas, sendo estas entendidas como manifestação da consciência ou das ideias, um fenômeno histórico-social decorrente do modo de produção econômico (CHAUI, 2000) e, sob essa perspectiva, a ideologia é a lógica da dominação social e política.

Dentro da lógica de que a Federação retrata uma relação institucional particular, então se pode dizer que ela é o conjunto de “regras do jogo” e, simultaneamente, resultado dessas regras do jogo. Deste ponto de vista abrange a ideia de organização constitucional do Estado com base no regime federativo, reconhecendo duas ou mais esferas de poder político – com graus diferenciados de autonomia – dentro do mesmo território geográfico, exercendo neste território o monopólio da coerção legítima ou o uso legítimo da violência, onde a expressão máxima desse poder territorial, a soberania, se concentra em apenas um único corpo político: a União, o poder central. Na mesma direção e sentido, Lima (2008) citando Ataliba (1980) destaca o princípio da autonomia dos corpos políticos estatais que formam a federação, ressaltando que a soberania é atributo de poder exclusivo da União, um ente público internacional. Lima (2008) sintetiza sua concepção da seguinte forma:

Em outros termos, o Federalismo foi a materialização permitida pela Constituição, no qual ocorreu a união de várias entidades políticas, dotados de características diversas, sem soberania, estruturados em unidades autônomas (político, administrativas e financeiras) mas que, por outro lado, encontram-se amparados por uma central, a União, esta, sim, dotada de soberania e, portanto, considerada um ente público internacional (LIMA, 2008, p. 2).

King (1982) projeta essa concepção de federalismo para além do arranjo político-administrativo tradicional, elevando-a à condição de ideologia política tão complexa e relevante para a compreensão do mundo contemporâneo quanto o

liberalismo, o socialismo ou o comunismo, em que a federação deve ser distinguida "unicamente pelo fato de que seu governo central incorpora unidades regionais em seu processo de decisão sobre alguma base constitucionalmente arraigada" (KING, 1982, p. 77). O fator crítico dessa abordagem reside no pressuposto relativo à exigência de que "a representação estadual ou regional no centro não pode ser facilmente alterada" (KING, 1982, p. 143).

Assim, o Brasil seria uma federação por causa da representação estadual igual no Senado, que não pode ser alterada sem recurso ao procedimento de emenda constitucional; essa tese seria confirmada pelo art. 46, da CF, ao estabelecer que o Senado Federal é composto por representantes dos estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário, e que "cada estado e o Distrito Federal elegerão três senadores, com mandato de oito anos" (art. 46, § 1º).

Sobre a questão, Dallari (1995) trata o Federalismo como o sistema político da federação, pelos quais vários estados se reúnem para constituir um Estado federal, conservando cada um à sua autonomia, que para Costa (2010) se enquadram em um dos três tipos de ideologia federalista associados às experiências de implantação de federações: a) as de orientação centralizadora; b) as de orientação descentralizadora e; c) as que propõem um balanço entre centralização e descentralização, caso da Alemanha Ocidental após a Segunda Guerra Mundial.

No caso concreto da experiência federalista brasileira, Lassance (2012) ressalta que:

Juntamente com o presidencialismo, o federalismo é a instituição central do Estado brasileiro. Responsável por um significativo conjunto de regras formais e informais, cujas múltiplas combinações marcaram a construção e a transformação do Estado brasileiro ao longo de sua República, o federalismo representa o que se pode denominar de matriz vertical do Estado, enquanto o presidencialismo é a matriz horizontal. Enquanto instituição, o federalismo está condensado na distribuição das competências exclusivas entre os entes federados, no grau de hierarquia entre suas competências concorrentes e nos mecanismos de coordenação e incentivo nas competências comuns (LASSANCE, 2012, p. 23).

A federação ou Estado federal refere-se a um Estado soberano, cujos estados federados se unem para constituir o Estado federal, a federação. Anderson (2009) explica que variam muito as estruturas dos vinte e oito países que adotam o

sistema federativo<sup>3</sup>. Com respeito à centralização ou descentralização do poder, algumas federações são altamente centralizadas, e outras com alto grau de descentralização, podendo ou não ser visível a separação dos poderes e em outras uma superposição desses poderes. No entanto, independente dessa divisão de poder, na federação, apenas o Estado federal é considerado soberano.

Há também a situação da estabilidade ou instabilidade, sendo que algumas federações apresentam um alto grau de harmonia e são estáveis, outras estão divididas e são instáveis. O funcionamento do sistema federalista tem sido influenciado positiva ou negativamente por essa variedade de fatores. Assim, é possível ver que não existe um modelo padrão a ser seguido, o que pode ser considerado um dos pontos mais fortes do federalismo (ANDERSON, 2009).

Soares (1998), define o sistema federal como:

Uma forma de organização do Estado nacional caracterizada pela dupla autonomia territorial do poder político, ou seja, na qual se distinguem duas esferas autônomas de poder: uma central, que constitui o governo federal, e outra descentralizada, que constitui os governos-membro, sendo que ambas têm poderes únicos e concorrentes para governar sobre o mesmo território e as mesmas pessoas (SOARES, 1998, p. 38).

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), por sua vez, afirmam que o modelo federal só pode se sustentar por meio da Constituição em todos os poderes.

Para dar força às decisões judiciárias provêm ora os Estados federados, ora o Governo central, que as sustentam todas as vezes que convergem com os respectivos interesses. Portanto, somente em virtude das próprias decisões o poder judiciário é capaz de restabelecer o equilíbrio entre os poderes, definido pela Constituição.

Por outra parte, a eleição direta do presidente da federação, que reúne os poderes de chefe do Estado e chefe do Governo, confere ao executivo os requisitos de força e de estabilidade, necessários para desempenhar eficazmente a função equilibradora da vida social e atuar, de forma orgânica e coerente, no programa do Governo (hoje o planejamento), enquanto a atribuição de poderes soberanos aos Estados-membros constitui o freio mais eficaz contra o abuso de poderes por parte do Governo central e a mais sólida garantia contra os perigos da ditadura. E este equilíbrio constitucional, que permite conciliar o princípio da unidade da comunidade política com o da autonomia das suas partes, se reflete na composição do poder legislativo, uma parte do qual representa o povo da federação em medida proporcional ao número dos eleitores, enquanto a outra parte é

---

<sup>3</sup> Segundo Anderson (2009), vinte e oito nações adotaram o federalismo como forma de governo. São elas: África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Belau, Bélgica, Bósnia-Herzegovina, Brasil, Comores, Canadá, Emirados Árabes Unidos, Espanha, Estados Unidos, Etiópia, Índia, Malásia, México, Micronésia, Nigéria, Paquistão, Rússia, St. Kitts e Nevis, Suíça, Venezuela, Iraque, República Democrática do Congo e Sudão, sendo que as três últimas se encontram em situação de pós-conflito, cujas Constituições Federais ainda não se encontram consolidadas.

eleita pelos povos de cada um dos Estados-membros com um número igual de representantes, independentemente das diferenças de população (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 481).

Nesse caso, a representatividade política da população é a garantia da descentralização do poder o qual é definido pelos representantes da esfera federal (governo central) e dos estados membros, estes últimos determinados como unidades autônomas que possuem relativa independência, autonomia, política, organizacional e, principalmente, financeira. Segundo Lima citando Kelsen (2008, p. 3), “essa repartição de competências é a responsável pela determinação das matérias que incidirão em todo o território nacional, bem como em cada unidade federada”.

Entretanto, definir descentralização como Federalismo é um erro primário, tendo em vista que o poder descentralizado não significa qualificar a forma de Estado. Lima (2008) afirma que as diversas formas de descentralização obrigam o Estado Federal a pensar numa real necessidade de repartição de competência e autonomia para os entes federativos, ao passo que uma simples descentralização do poder não ensejaria necessariamente numa autonomia financeira.

Portanto, o federalismo se comporta diferentemente em cada país que o define como forma de Estado. No Brasil, esse processo de federalização passou por diversas fases, entre elas, pelos períodos democráticos e ditatoriais, conforme análise detalhada a seguir.

## **2.2 Origem do Federalismo Brasileiro**

Ao tornar-se uma república, em 1889, o Brasil definiu-se como uma organização política federativa. A partir desse período até os dias atuais, o país permutou entre períodos democráticos e autoritários ou a transição entre os dois, sendo que os anos de autoritarismo (1937-1945 e 1964-1985), atingiu fortemente as bases federativas do Estado brasileiro e a organização política do país aproximou-se muito mais das características dos estados unitários<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Os estados unitários são caracterizados pela concentração da autoridade política, fiscal e militar no governo central e os governos locais têm sua autoridade política delegada (“concedida”) pelo governo central.

**AQUI** Tendo em vista as diversas formas de organização que um Estado nacional<sup>5</sup> pode adquirir ao constituir um sistema federativo, tais ações não foram consideradas pelo Brasil ao definir o seu próprio federalismo. O sistema praticado no Brasil seguiu as principais características do federalismo norte-americano, tais como a repartição de competências e autonomia entre os entes federados (LIMA, 2008), o que correspondeu a processos diferenciados de implementação do sistema em cada país.

Enquanto nos Estados Unidos havia um processo lento de transformação de Confederação para Federação, o qual as antigas colônias inglesas<sup>6</sup> possuíam autonomia política, administrativa e econômica, favorecendo a implantação do sistema (LIMA, 2008), no Brasil o federalismo foi imposto de forma rápida e autoritária.

Linhares, Mendes e Lassance (2012) também comentam sobre o difícil processo de estruturação do federalismo no Brasil, caracterizado por crises entre o período da Proclamação da República, passando pela Constituinte de 1891 até a presidência de Campos Sales (1898-1902), quando se tornou um arranjo mais estruturado e estabilizado. De fato, em 15 de novembro de 1889, por meio do Decreto nº 1, foi instituída a Federação como forma de Estado e a República como forma de Governo (ANSELMO, 2006).

Lima (2008) afirma ainda que a Proclamação da República Brasileira em 1889 e a promulgação da Constituição de 1891, proporcionaram mudanças radicais na estrutura política das antigas províncias, tendo em vista que as mesmas não possuíam qualquer autonomia política e passaram a fazer parte como entes da República dos Estados Unidos do Brasil. Além disso, a necessidade de unir um território tão vasto e com suas diferenças regionais e necessidades administrativas, favoreceu a tomada de decisão para uma Proclamação da República pacífica, sem guerras e nem conflitos.

---

<sup>5</sup> As características do federalismo variam de acordo com cada sociedade e sua cultura, seu povo, sua política, entre outras peculiaridades.

<sup>6</sup> A Confederação Norte Americana era composta pelas antigas treze colônias britânicas: Província de New Hampshire, Província da Baía de Massachusetts, Colônia de Rhode Island, Colônia de Connecticut, Província de Nova Iorque, Província de Nova Jersey, Província de Pensilvânia, Colônias de Delaware, Província de Maryland, Colônia de Domínio da Virgínia, Província da Carolina do Norte, Província da Carolina do Sul e Província da Geórgia, das quais subdividiram-se e originaram outros estados da atual federação norte americana (DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS ESTADOS UNIDOS, 2012).

No entanto, Anselmo (2006, p. 119) afirma que houve debates com relação a natureza do Estado-membro, levando alguns políticos da época a conceber a soberania desse último como decorrência da dualidade soberana do Estado federal. Segundo o autor, “inicialmente, através do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889 (arts. 2º e 3º), chegou-se a proclamar a soberania dos Estados, o que esvaziaria a União”. Tal fato caracterizou a Constituição Federal de 1891 pelo federalismo dualista, ou seja, houve uma rígida separação de competências entre o ente central (União) e os entes regionais (Estados-membros).

Inicialmente, os interesses da União foram enfraquecidos no federalismo dual, no qual o Executivo federal não possuía instrumentos e muito menos recursos para garantir o poder do Estado, essencial em períodos críticos. Assim, estabeleceu-se ampla autonomia dos estados, em uma inversão quase automática do modelo institucional do Império (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

Miranda (2003) observou que:

A Federação também não surgiu voluntária de entes independentes, mas nasceu de cima, a partir de uma unidade nacional já existente no momento da proclamação da nossa República. Dessa maneira, o poder da União –por meio de investimentos públicos das suas estatais, verbas orçamentárias, grandes projetos nacionais que propiciavam algumas satisfações de interesses localizados - tornou-se o principal elemento da construção e consolidação federativa do País.

Essa participação preponderante de um dos entes federativos na consolidação da Federação provocou distorções históricas e pode ser uma das causas de nossas enormes desigualdades regionais. Diante da correlação desigual entre a União e os Estados, a Federação não pôde se impor como um instrumento da equidade na repartição de recursos (MIRANDA, 2003, p. 213).

Por um lado, a preocupação com a Constituição de 1891 caracterizou-se pela doação de maiores poderes aos estados membros da nova federação, por meio da ampliação de competências e da autonomia política e financeira nos municípios com maior destaque econômico no cenário nacional. Por outro lado, a Carta Magna deixou heranças na forma política do Estado que duram atualmente, como por exemplo, a tripartição dos poderes<sup>7</sup>; a introdução do Presidencialismo como forma de governo; a separação do Estado e da Igreja e muitas outras garantias que, por vezes, dão guarida ao pacto federativo atual (LIMA, 2008).

---

<sup>7</sup> Na Constituição de 1824 havia o 4º Poder, o MODERADOR, exercido pelo Imperador (Art. 10).

No período entre 1891 a 1930, período este caracterizado como República Velha, o poder central dedicava-se aos assuntos de ordem econômica, alternando o poder entre as oligarquias rurais de São Paulo e Minas Gerais, principais centros político e econômico do país, cuja política econômica ficou conhecida como “café com leite”. Segundo Serra e Afonso (1999, p. 4), tal dedicação proporcionava a “participação relativa do governo federal na despesa pública nacional que diminuiu de cerca de três quartos para a metade; ao mesmo tempo, a fatia da receita total dos governos estaduais detida pela província de São Paulo subiu de pouco mais de 10 para quase 40 por cento”.

As regiões Sul e Sudeste detinham as províncias mais desenvolvidas da época o que as tornavam mais visadas, principalmente São Paulo, onde se encontrava o setor exportador de maior relevância do país e garantia o equilíbrio do sistema tributário. Em troca, às regiões menos desenvolvidas foi oferecida representação mais do que proporcional no Poder Legislativo (SERRA; AFONSO, 1999, p. 4).

O federalismo dualista de 1891 perdurou até o início da década de 1930, quando começou um novo período caracterizado pela forte centralização do poder nacional, principalmente tendo como pivô a crise econômica mundial que culminou no Estado Novo, período ditatorial imposto por Getúlio Vargas. A Constituição de 1934<sup>8</sup>, abrigou novos paradigmas sobre o federalismo, retornando amplos poderes à União com a intervenção direta do Estado Nacional e a incorporação de assuntos anteriormente creditados aos Estados membros.

A partir de 1934, devido a esse ato do Poder Central, os Estados-membros passaram por mudanças nas suas estruturas sendo apenas compensados com matérias de competência exclusiva ou de competência comum dos estados, dando início a repartição de poderes entre os Estados Federais, conforme afirma Lima (2008). Essa atitude da União anuncia os primeiros passos para a definição dos territórios federais criados por Getúlio Vargas, inclusive o Território Federal do Rio Branco, posteriormente denominado de Roraima, em 1943, cujos territórios não contavam com a presença efetiva do poder central.

---

<sup>8</sup> Segundo Anselmo (2006, p. 120), a Constituição de 1891 não foi substituída pela Constituição de 1934, mas sim pelo Decreto 19.398, de 11 de novembro de 1930, que instituiu o Governo Provisório criado pela Revolução de 1930.

Ainda na era Vargas ocorreu a outorga da Constituição 1937, centralizando definitivamente o poder no governo central, desfazendo as constituições estaduais e pondo fim às características políticas regionais. O resultado foi a intervenção direta da União nos Estados atitude que pôs a perder a repartição de competência entre os entes da União, estipulada na Constituição de 1934.

A nova imagem do Executivo Federal definida por Getúlio Vargas atribuía ao presidente da República diversas competências desfavorecendo as lideranças regionais, restando-lhes apenas instrumentos administrativos no âmbito da sua região. Segundo Lassance (2012, p. 25):

As prerrogativas presidenciais, ancoradas nas competências institucionais da União, estariam apoiadas em três pilares fundamentais: o poder de iniciativa legislativa do presidente, o poder regulamentar; e a estrutura de governança, tendo a Presidência da República como organização central. O rol elevado de competências federais, muitas delas demandadas pelos próprios estados em busca de auxílio, conformaria a institucionalização de poderes presidenciais expandidos, com prerrogativas mais amplas, um conjunto de mecanismos políticos de coordenação e de intervenção mais fortes, e estruturas de serviço público cada vez maiores.

A progressiva constitucionalização de direitos sociais, a reorganização do serviço público e a montagem de estruturas estatais destinadas a ofertar bens públicos em grande escala consolidaram uma longa trajetória do federalismo brasileiro, com o fortalecimento do Executivo federal e do presidencialismo – justificados pela necessidade de conferir musculatura para a realização destas tarefas. Assim, o presidencialismo, que principiou como instituição central da política dos estados na Primeira República, passou a ter o Executivo federal cada vez mais como pivô de sustentação de todo o arranjo federativo (LASSANCE, 2012).

Com relação a Constituição de 1937, Anselmo (2006) afirma que:

A Constituição de 1937, outorgada pelo Presidente da República Getúlio Vargas, inaugura uma estrutura de Estado unitário descentralizado, muito embora preconizasse a condição de Estado Federal do Brasil. Isso se deve ao fato de que pouca obediência se prestou a essa Constituição, pois os Estados regiam-se pelo Decreto-lei 1.202, de 8 de abril de 1939, e seus governadores eram nomeados pelo Presidente da República. Além disso, não foram convocadas as eleições para o Parlamento Nacional e muito menos para as Assembleias Legislativas (ANSELMO, 2006, p. 120).

Dessa forma, apesar da Constituição de 1937 impor direitos e deveres, principalmente para a União e os Estados-membros, a realidade era totalmente diferente. Ainda neste período até 1945, houve forte centralização de poder pela

União, mas permitiu concluir a unificação do mercado interno e fortaleceu as bases da industrialização.

Em outubro de 1945, ocorreu a inevitável a saída de Getúlio Vargas devido a forte pressão política para que o presidente deixasse o poder. Esse fato ocasionou nova eleição no país tanto para presidência da República como para a Assembleia Constituinte, definindo novo texto constitucional em 1946 que substituiu a Carta de 1937.

O fim da Segunda Guerra Mundial possibilitou a redemocratização do país e a nova Constituição democrática de 1946 abriram uma fase de nítida descentralização. Assim, a forma federativa foi restabelecida, mantendo-se até a edição do Ato Institucional nº I, de 9 de abril de 1964, que alterou a Constituição de 1946, fortalecendo a União em detrimento dos Estados (ANSELMO, 2006, p. 121).

Na concepção de Lima (2008, p. 8), sobre a Constituição de 1946, houveram significativas diferenças na proposta constitucional se comparada com a Carta Magna de 1937:

(...) A Constituição de 1946 teve características desenvolvimentistas como, por exemplo, a retomada da autonomia dos Estados-membros que inovou, quando concedeu aos Municípios a faculdade de se autogovernarem, bem como a retomada da repartição de competência entre os Federados. Por outro lado, a tendência de centralização do poder foi mantida e, de fato, perceberam-se grandes tentativas de reduzir as desigualdades regionais e a repartição de competência em matéria tributária.

Nesse período entre as duas Constituições, em 1943, foram criados os Territórios Federais, incluindo o Território Federal de Roraima, cuja Constituição de 1946 não os contempla em seus artigos com a mesma autonomia conquistada pelos Estados-membros, permanecendo uma nítida centralização do poder da União sobre tais regiões. Pelo contrário, a mudança para território federal marca a presença definitiva do poder central em áreas consideradas importantes para a defesa nacional e pouco ocupadas.

A renúncia de Jânio Quadros, em 25 de agosto de 1961, e, conseqüentemente, a posse de João Goulart, fomentou um manifesto dos ministros militares que culminou no golpe militar de 1964. Após o golpe, a Constituição de 1946 se manteve por força do Ato Institucional nº I, que em seu artigo 1º estabelecia a vigência daquela e a das Constituições dos Estados.

No período ditatorial iniciado em 1964, as instituições federativas foram substituídas por agentes que representavam o novo governo, sendo indicados por

um poder arbitrário: os governadores, parte significativa dos prefeitos e dos membros do Senado (os chamados senadores biônicos, criados em 1977), a Casa por excelência da Federação (ABRUCIO, 1998).

Por duas décadas, muitas competências que pertenciam aos estados e aos municípios passaram a ser da União, caracterizando a forte centralização de poderes, tanto em aspectos relacionados à atividade fiscal quanto ao controle político e social. As ações dos militares foram confirmadas pela Constituição de 1967 e reafirmada pelos Atos Institucionais que seguiram.

O argumento de Anselmo (2006) traduz a realidade da época:

Neste momento, o federalismo nacional se transmutou para unitarismo descentralizado, tendo em vista que com o Ato Institucional nº 1 gerou uma descentralização exclusivamente administrativa. No Brasil dominado pela ditadura, não havia eleição para governadores dos Estados e nem para Presidente da República – eleito entre generais, de quatro em quatro anos, por meio de um sistema indireto e bipartidário (ANSELMO, 2006, p. 122).

Lima (2008) também confirma as consequências da Constituição 1967, e sua emenda de 1969, considerando o período como o “apogeu do antifederalismo”, definindo uma forma falsa de Estado, caracterizada por uma negação da descentralização do poder em detrimento da União.

A emenda de 1969 proporcionou a inserção dos Territórios Federais na organização política administrativa da União, por meio do Decreto-lei nº 411, de 08 de janeiro de 1969. A partir dessa data, os Territórios foram considerados unidades descentralizadas da Administração Federal, com autonomia administrativa e financeira, equiparados para os efeitos legais, aos órgãos de administração indireta (Art. 3º).

O governo do General João Baptista Figueiredo inicia um processo de redemocratização do país, acompanhando as medidas já adotadas pelo seu antecessor, Presidente Ernesto Geisel, conhecidas como “Pacote de Julho”, o qual revogaram o Ato Institucional nº 5 e as suspensões de direitos políticos.

A redução na rigidez dos atos instituídos no regime militar e o início da abertura política foram enfraquecendo o poder central ao longo da primeira metade dos anos oitenta, principalmente quando ocorreram as eleições para os governos estaduais de 1982. O movimento por eleições diretas para presidente e pela elaboração de uma nova Constituição foi reforçada na segunda metade dessa década, quando o Congresso Nacional acabou aprovando eleições por Colégio

Eleitoral, em 15 de janeiro de 1985, contrariando a vontade popular. O eleito Tancredo Neves, não chegou a assumir seu cargo devido a problemas de saúde, vindo a falecer em 21 de abril de 1985.

Nessa fase de redemocratização, instalou-se uma Assembleia Nacional Constituinte em 01 de fevereiro de 1987, para a elaboração de uma nova Constituição (1987/88). Com a Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, o Brasil retomou a linha federal de distribuição de competências administrativas, legislativas e tributárias aos Estados-membros.

Conforme afirmam Linhares, Mendes e Lassance (2012, p. 11):

O período histórico que se abriu com a campanha das “Diretas Já” (1984) e concluiu-se entre a Constituinte (1987-1988) e as eleições presidenciais de 1989 representou não apenas um novo momento do federalismo, mas sua radical transformação enquanto instituição política. Esta mudança de primeira grandeza, uma verdadeira “ruptura histórica de notáveis consequências”, ocorreu sob um quadro político de transformações aceleradas e ascensão de novos personagens com fortes bases locais. A histórica relação entre União, estados e municípios sofreu transformações importantes. O formato tradicional, estabelecido pela Primeira República, associava União e estados, submetendo os municípios às diretrizes e ao domínio político estadual. A compreensão sobre o que hoje é o Estado brasileiro é indissociável de uma visão de longo prazo da radicalização de seu federalismo.

No desenho institucional resultante das diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, a articulação entre os entes da Federação brasileira se apresenta na forma de um conjunto superposto de arenas de negociação, coordenação e produção de políticas e serviços públicos, ramificados horizontal, vertical e setorialmente em cada nível de governo ou área de atuação pública. A figura resultante encontra-se em constante transformação, impulsionada por variados interesses, algumas vezes de competição e em outras de cooperação, entre os entes federados.

Com a promulgação da Constituição de 1988, houve a necessidade de estabelecer e promover maior autonomia aos entes da federação, caracterizando-se pela reestruturação do federalismo no Brasil, o qual favoreceu a retomada de poderes para os estados e ampliou a competência tributária de cada um. No entanto Lima (2008), afirma que essa tentativa foi infrutífera e o resultado final ficou aquém do esperado, gerando normas que, por vezes, poderiam ser consideradas contraditórias, como, por exemplo, o tão aclamado pacto federativo brasileiro que ganhou novas características que vão de encontro até com o princípio da subsidiariedade. Ou seja, a União foi beneficiada com a maior parte das competências, delegando poucas matérias aos demais entes, sejam de ordem tributária, administrativa ou política.

Cooperação, coordenação e integração nem sempre formam um trinômio harmônico no federalismo brasileiro no período pós-1988. Um quadro de fragmentação, de competição por recursos escassos e de estratégias de intensa disputa fiscal já foi considerado típico de um federalismo predatório, especialmente durante os anos 1990. Em contrapartida, as experiências recentes de cooperação federativa, entre as quais se destacam os consórcios públicos, parecem indicar um movimento em direção ao aumento de arranjos federativos coordenados e cooperativos, dentro de uma base territorial heterogênea, a despeito das distorções ainda vigentes (LINHARES; CUNHA, 2010).

No entanto, a criação de mecanismos de articulação federativa pode servir tanto para criar cooperação, quando se incentiva os entes federados a agirem em favor de interesses por eles compartilhados, quanto para gerar coordenação, hipótese na qual se estabelece taxativamente quando, como e o que cada ente fará. Por seu turno, cabe observar que o momento político vivido pelo Brasil, desde o fim da ditadura militar, é especialmente propício para a criação destes mecanismos de articulação federativa, dado que a simples predisposição para agir cooperativamente não é suficiente para a produção de resultados socialmente satisfatórios (LINHARES; CUNHA, 2010).

Neste sentido, instrumentos de coordenação não garantem resultados socialmente desejáveis, pois sempre é possível que as ações adotadas sejam contraditórias entre si ou contrárias aos interesses dos cidadãos. Logo, instrumentos de cooperação e coordenação têm seu efeito positivo potencializado em um ambiente democrático, no qual a política tende a se submeter à escolha dos eleitores e às preferências dos cidadãos, em função dos mecanismos de accountability<sup>9</sup> e responsabilização que lhe são próprios (ABRUCIO, 2005).

No plano institucional, a concretização das diretrizes constitucionais de 1988 de um arranjo federativo em um padrão cooperativo, expresso pela ampla relação de

---

<sup>9</sup> A palavra accountability, em seu sentido mais abrangente, pode ser definida como a responsabilidade do governante de prestar contas de suas ações, assim como assinalam Pinho e Sacramento (2009): “accountability nasce com a assunção por uma pessoa de responsabilidade delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas, sendo que a análise dessas contas pode levar à responsabilização”. No entanto, o referido termo está em permanente construção e evolução, e no que se refere a relação entre o cidadão e governo, para Przeworski (1998) mesmo que todas as instituições democráticas clássicas estejam funcionando bem, elas não são suficientes para garantir a accountability e para capacitar os cidadãos a obrigarem os governos a cumprir com o seu dever, pois estes sempre terão informações privadas sobre seus objetivos e sobre as relações entre as políticas e seus resultados”.

competências comuns e concorrentes entre os entes, apenas começou a se configurar em 1998, com a edição da Emenda Constitucional nº. 19, abrindo o caminho à superação da fragilidade institucional dos arranjos cooperativos. Todavia, foi com a Lei nº. 11.107 de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos – LCP) que instrumentos mais poderosos para o comprometimento dos entes associados passaram a favorecer o aumento de arranjos federativos coordenados e cooperativos (ABRUCIO, 2005).

A área de saúde, na realidade, é, ao mesmo tempo, uma experiência bem-sucedida e um exemplo das limitações enfrentadas pela descentralização da execução de políticas públicas e das complexidades da articulação necessárias entre União, estados e municípios. Em suma, essas limitações só reforçam a ideia da evolução do federalismo brasileiro ser pautada por tensões e conflitos de interesses setoriais, institucionais e até individuais. Da mesma forma, sempre haverá defensores e argumentos, de um lado, a favor do centralismo, da unidade e da integração nacional, e, de outro, da descentralização, da autonomia e da diversificação regional (CEZAR; ANDRADE, 2008).

Assim, as tendências presentes apontam para novas e maiores exigências de articulação federativa, em pelo menos duas vertentes. Em primeiro lugar, a diversificação nas preferências dos cidadãos, do lado da demanda, e o constante desenvolvimento tecnológico, do lado da oferta, produzem uma crescente complexidade na prestação de serviços públicos, requerendo constantemente a adoção de novas institucionalidades destinadas à sua provisão, em detrimento dos arranjos anteriormente consolidados (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

Em segundo lugar, o crescimento no número de entes federados adiciona permanentemente novos atores ao processo de negociação, demandando uma atualização do pacto federativo sobre novas bases. Além da criação dos estados do Amapá, de Roraima e do Tocantins, o período posterior à Constituição Federal de 1988 conheceu uma forte elevação no quantitativo de municípios, ainda que se encontre momentaneamente contida, desde a Emenda Constitucional nº. 15 de 1996, que transferiu à União o poder de legislar sobre a formação de novas municipalidades (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

Em meio a estes fatores, as diversas assimetrias estruturais entre municípios (rurais e urbanos; pequenos, médios e grandes; cidades do interior e regiões metropolitanas; regiões deprimidas e polos dinâmicos da economia)

pressionaram algumas cidades e estados com o fenômeno conhecido como welfare magnets, ou seja, a “atração pelo bem-estar” (ROM; PETERSON, 1990).

Desse modo, trajetórias institucionais devem ser compreendidas em um novo patamar de atuação do Estado, bem como instrumentos de cooperação federativa devem ser utilizados – em particular os consórcios públicos – em face dos novos elementos e desafios que se apresentam (CUNHA, 2004).

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

Para os mesmos autores, este movimento pendular parece não ter atingido ainda um formato definitivo, considerando que ele é permeado por contradições e controvérsias de interesses, de escolhas e de ideias. Para eles, entre os diversos problemas do Brasil, a despeito dos avanços inegáveis, destaca-se a incapacidade de incorporar, em bases sociais amplas, os valores ou princípios intrínsecos ao modelo federativo-republicano: democracia, liberdade, justiça, igualdade, progresso, desenvolvimento, entre outros.

Ter uma estruturação de um federalismo mais equilibrado é meta para todos os países que aderem a esse sistema político. Associado à desigualdade entre as regiões, o federalismo brasileiro tem tido que se adequar a uma continuada diversificação das preferências de uma sociedade crescentemente mais complexa e que demanda, por meio dos instrumentos criados após 1988, uma atuação da administração pública simultaneamente universal e atenta às peculiaridades locais, produzindo novas pressões sobre o Estado brasileiro (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

Ao cabo da evolução histórica das origens do Federalismo Brasileiro, o que se pode extrair é que a história do Federalismo no Brasil sempre foi entrecortada por épocas em que havia uma descentralização do poder, característica intrínseca do Federalismo, e épocas em que o poder central detinha uma centralização maior do poder em detrimento dos outros entes federativos. E deve-se observar também que, em pouco mais de um século, onde o Federalismo foi adotado como forma de Estado, ele se tornou inquestionavelmente resistente, ainda mais se for levado em

consideração que as maiores transformações políticas sofridas pelo país, tais como ditadura de Vargas e a ditadura militar, deram-se exatamente nesse período.

Em suma, trata-se de considerar os arranjos federativos como mecanismos centrais para ações públicas cooperativas ou compartilhadas capazes de reduzir a grande desigualdade e heterogeneidade estrutural da região, em particular, e do país. A persistência das desigualdades regionais no Brasil pode estar associada com um modelo federativo que não favorece a cooperação e a sua incompatibilidade com a estrutura heterogênea da demanda social, considerada do ponto de vista territorial ou regional. Isto não significa que não existam problemas sérios também no lado da oferta. A necessidade de reformas tributárias é explicada por distorções existentes na arrecadação, distribuição e/ou alocação de recursos fiscais no país (LINHARES; CUNHA, 2010).

Para Linhares, Mendes e Lassance (2012), não se atingiu, até o momento, um modelo federativo capaz de dar conta dessa dualidade. Ao menos, não parece haver outra forma mais adequada de utilizar instrumentos de planejamento público sem levar em consideração a necessidade de construção de arranjos federativos em que as ações e os recursos federais, estaduais e municipais atuem de maneira cooperativa ou compartilhada. Somente assim os esforços empenhados no desenho e na implementação de políticas públicas podem ser potencializados, reduzindo-se as sobreposições e as fragmentações nas ações dos poderes ou entes federados, em suas várias dimensões – urbano-metropolitana e regional, e também municipal, estadual e nacional.

Obviamente, não se pode esquecer que as características foram mudando (uma espécie de evolução), onde se visou, de forma clara, a melhor adaptação entre as necessidades do país e a forma de governo da época, levando-se sempre em consideração a disponibilidade de atuação de cada elemento da federação.

### **2.3 Peculiaridades do Federalismo Brasileiro**

O federalismo adotado em diversos países não seguiu um modelo padronizado, apesar de caracterizarem-se como países federalistas, conforme ressaltado anteriormente por Anderson (2009). Essas peculiaridades são fatores marcantes de cada Estado, tendo em vista adaptação da forma de Estado conforme

as próprias características, incluindo o processo de evolução da sociedade, economia e política e, assim, se remodelando as novas realidades.

No Brasil não seria diferente. A Constituição de 1988 define em seu artigo 1º a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal como entes federados, promovendo uma inovação ao incluir a esfera de poder municipal. Esse artigo também reforça o aspecto indissolúvel da federação; assim como o artigo 60, parágrafo 4º assegura como cláusula pétrea a forma federativa de Estado (BRASIL, 1988), ou seja, não se permite propor emendas ou qualquer outra proposta que vá de encontro ao pacto federativo.

Mesmo com algumas peculiaridades, o federalismo brasileiro permanece com as características intrínsecas ao federalismo, tais como: a definição de uma lei máxima, de duas ou mais esferas de governo (no caso do Brasil, além da federal e estatal, foi incluída a municipal), autonomia financeira, administrativa, política; indissociabilidade dos componentes da federação e; repartição de competência entre eles (CRETELLA JUNIOR, 1991).

A afirmação de Cretella Junior é verificada no primeiro artigo da Constituição, do qual se define a principal característica do federalismo brasileiro, isto é, a república é formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal das quais essas três esferas possuem, cada uma, autonomia administrativa, política e financeira e, principalmente, uma repartição de competência da matéria tributária privativas (BRASIL, 1988).

A autonomia dos entes federados permite que a estrutura política, administrativa e financeira possa ser organizada livremente, garantindo a harmonia das relações internas, e sempre atendendo as determinações da Constituição. Segundo Lima (2008, p. 10), houve uma divisão da ordem global onde o Estado atua como um todo “designa ordens jurídicas parciais, centrais e periféricas, onde respectivamente atuam a União e os Estados, conforme atuações traçadas pela Constituição”.

A União, neste caso, pode traçar políticas de acordo com os interesses da nação, limitando as ações dos estados e dos municípios, principalmente setores relacionados com a segurança nacional, saúde pública, entre outros. E os estados amazônicos são afetados diretamente devido a existência da imensa área de floresta não habitada e, ao mesmo tempo, por fazer parte de área de fronteira. Ou seja, há grande dependência da legislação federal para regularização fundiária.

Com efeito, dentro da República Brasileira todos os entes da federação, em qualquer nível, estão juridicamente no mesmo plano hierárquico, devendo ser-lhes dado tratamentos iguais. Isto significa que a Constituição já definiu para cada elemento a sua competência, sendo estas distintas entre si, não podendo um invadir a competência e o campo de ação do outro. Deve-se, com isso, observar que lei alguma pode alterar a competência atribuída, exclusivamente, pela Constituição a cada ente.

Carrazza (2003) esclarece que:

De fato, inexistente hierarquia jurídica entre os entes federativos. Todos são pessoas jurídicas dotadas de capacidade política, enquanto atuam dentro de suas esferas de competência, constitucionalmente traçadas. Portanto, a harmonia deve presidir a conveniência dos entes federativos (pessoas políticas). Há, aliás, implícita na Constituição Brasileira a ideia de que desta conveniência harmoniosa resultará o bem de toda a Nação (CARRAZZA, 2003, p. 129).

Com relação a União, juristas a definem como uma pessoa jurídica de Direito Público interno, ao mesmo tempo que representa o Estado federal no âmbito internacional. Apesar da União pertencer ao Estado brasileiro e representá-lo internacionalmente, a questão da soberania se torna controversa, se analisar os dispositivos do Art. 1º e Art. 18<sup>10</sup> da Constituição Federal. Portanto, a União não se confunde com o Brasil, sendo apenas um dos entes federativos que compõem o Estado Federal brasileiro (TAVARES, 2012).

Os bens da União estão descritos nos incisos do artigo 20 da Constituição de 1988:

Art. 20. São bens da União:

- I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
- II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;
- III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;
- IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;

---

<sup>10</sup> O Art. 1º da Constituição dispõe sobre “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal”, enquanto que o art. 18 da Constituição esclarece que a República Federativa do Brasil compreende “a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”.

- V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
- VI - o mar territorial;
- VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;
- VIII - os potenciais de energia hidráulica;
- IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
- X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;
- XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. (BRASIL, 1988, não paginado).

Entretanto, os Estados-Membros não possuem personalidade internacional e em contraposição, cabe somente à União, como fruto da junção dos Estados-Membros, Municípios e Distrito Federal, representar a totalidade do Estado brasileiro internacionalmente, e desse modo, representando a República Federativa Brasileira.

Como parte essencial da constituição do federalismo, os estados federados são garantidos, constitucionalmente, os direitos à auto-organização e normatização própria (caput do artigo 25), ao autogoverno (possuem Poder Legislativo, Executivo e Judiciário próprios, como versam os artigos 27, 28 e 125, respectivamente, da CF/88), à autoadministração (existência de órgãos e servidores próprios) e à autonomia tributária e financeira (tributos e orçamento próprios). O artigo 26 da Constituição enumera os bens dos Estados:

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

- I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;
- II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;
- III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;
- IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União. (BRASIL, 1988, não paginado)

O enunciado do inciso IV merece especial atenção pelo aspecto do federalismo central a esta tese doutoral, tendo em vista que as terras devolutas não compreendidas as da União, pertencem aos estados membros da federação. No entanto, no caso do estado de Roraima a situação é diferenciada pela não transferência das terras de domínio da União ao estado a partir da criação da unidade federativa em 1988.

Outra questão que merece atenção especial nesse tópico trata-se da autonomia municipal. Assim como a Bélgica, o Brasil incorporou os municípios, além dos estados e da união já existentes, como parte da federação, transformando-se em um sistema de três níveis. Dessa forma, os municípios são constitucionalmente

reconhecidos e dotados de autonomia administrativa, política e financeira, e com competência para arrecadar, fiscalizar e usufruir recursos de receitas próprias. O princípio da autonomia municipal no Federalismo brasileiro possui poder diferenciado o qual nenhuma autoridade pode revogar, sob qualquer argumento, os poderes concedidos aos municípios.

Nesse sentido Souza (2005) afirma que os municípios vêm expandido sua autonomia no decorrer da história devido a um escasso controle dos estados sobre as questões locais. No entanto, a autora deixa claro que:

Essa interpretação, todavia, não encontra fundamentação na teoria do federalismo, que considera apenas as esferas federal e estadual do governo. Assim, a relativa importância financeira do município brasileiro e seu papel de principal provedor de importantes políticas sociais não é matéria propriamente concernente à teoria do federalismo e sim dos conceitos de descentralização e de relações intergovernamentais. Dado que a teoria do federalismo não incorpora a situação de espaços territoriais que possuem garantias constitucionais próprias, inclusive tributárias, como é o caso dos municípios brasileiros, os conceitos de relações intergovernamentais e descentralização-centralização seriam os mais apropriados para analisar situações como a brasileira, tornando-se de crucial importância para o melhor entendimento de como o federalismo atua na prática (SOUZA, 2005, p. 113).

O princípio da autonomia municipal foi dado sob égide de algumas exigências legais, quais sejam: capacidade de autogoverno, auto-organização, competência legislativa própria com a Câmara Legislativa Municipal, Câmara de Vereadores, e autonomia financeira (REIS, 2000).

Assim, não pode o município participar ou requerer receitas alheias, nem mesmo para que isso garanta a sua autonomia financeira, afinal as autonomias política, administrativa e financeira fornecem ao município a capacidade de se auto sustentar, seja mediante a arrecadação de impostos de sua competência, ou seja, através de receita originária.

Destarte, os municípios recebem repasses obrigatórios, autorizados pela Constituição, do Governo Federal e do Estado-Membro através do fundo de participação e das transferências intergovernamentais. Entretanto, não pode o município ser dependente desses repasses, pois prejudicaria a sua autonomia financeira, além de que ficaria a mercê dos outros entes da federação.

De fato, não se pode esquecer que esses repasses ajudam demasiadamente na subsistência de alguns municípios, e por isso, ficam restritos na condução da sua autonomia financeira, administrativa e política. Dessa forma,

delegar competência material e legislativa a esses municípios não se traduz na forma de alcançar os meios para atingir aquele fim. Nesse sentido, Carrazza (2003) asseverou:

De fato, o Município não poderia ser havido por autônomo, sem a ele não consentisse gerir o seu, dispor do seu, contratar sobre o seu, reger sua vida e seus bens, observados, apenas, os limites constitucionais e legais. No Brasil, o governo e administração de cada Município correspondem ao que seu povo, por seus representantes, estabelece nas leis votadas pelas suas Câmaras. O Município pode governar-se e administrar-se com bem lhe parecer, sem interferência de outros poderes (estaduais, federais, nacionais e internacionais), contanto, naturalmente, que não se afaste dos princípios cardeais da Constituição (CARRAZZA, 2003, p. 151).

O Município, desse modo, conta com uma Lei Orgânica, o que em outros termos, confere-lhe uma espécie de constituição local. Esta lei equivale, juridicamente falando, a uma Constituição Estadual, assim somente lhes é facultado a possibilidade de deliberar sobre assuntos que a Constituição Federal determinou. A possibilidade de elaboração da Lei Orgânica e a Constituição Estadual é o instrumento que distingue um integrante da federação de outro dotado somente de autonomia administrativa ou legislativa.

Mais adiante finalizou Carrazza (2003) com a seguinte afirmação:

Convém enfatizar, ainda, que em nosso País, como decorrência da autonomia que possuem, os Municípios são iguais entre si, sob o prisma jurídico. À semelhança do que sustentamos acerca da Federação, reconhece-se também a absoluta isonomia dos Municípios brasileiros. Um não pode se impor ao outro (ou outros). Todos buscam seus fundamentos de validade na própria Constituição, sem qualquer ingerência de terceiros. Dizer que o Município 'A' é superior ao Município 'B' porque tem rendas mais expressivas ou maior população é despedir-se do campo jurídico, para enveredar pelo campo político ou sociológico (CARRAZZA, 2003, p. 152).

Cumprido destacar que o Distrito Federal também foi elevado pela Constituição de 1988 ao patamar de componente da Federação, deixando, com isso, de ser apenas a sede administrativa da União. Assim, o Distrito Federal hoje tem que ser considerado como uma pessoa política, participante da vontade nacional, e desfrutando de todas as características que qualquer ente da federação possui (autonomia política, administrativa, financeira e repartição de competência em matéria tributária).

Apesar de o Distrito Federal ter uma Lei Orgânica, não pode ser considerado nem município e nem Estado, mas sim um ente federativo dotado por vezes de maior competência dos que os dois, quando lhe é facultado a competência

legislativa e tributária de ambos. Mas, ressalta-se, no que tange a competência de legislar sobre a organização judiciária, encontram-se o Ministério Público, Defensoria Pública e cuja competência é da União, sendo esse o único traço diferencial do Distrito Federal e os Estados.

No que tange à competência tributária, o Distrito Federal possui as características dos Estados-membros e dos Municípios, isso quer dizer que pode o Distrito Federal instituir, fiscalizar e arrecadar tributos de índoles municipais e estaduais.

Como observado, o Federalismo Brasileiro, para cumprir de forma efetiva o determinado no Artigo 3º da Constituição, que previu a erradicação da pobreza e desigualdade sociais e regionais, procurou mecanismos que melhor se adaptassem ao seu extenso território, diversidade cultural, religiosa, regional e étnica e principalmente econômica. De fato, além de ter adotado todas as características principais que qualificam o Federalismo, a República Brasileira inovou ao conceder status de ente federativo ao Município. Ademais, inovou, também, ao elevar o Distrito Federal como ente federativo dotado das mesmas características dos demais, sendo ele considerado pessoa política.

### *2.3.1 Princípios Constitucionais da Federação*

A partir da promulgação da Constituição de 1988, o federalismo brasileiro se diferencia da grande maioria das federações por incluir os municípios na divisão territorial de poder governamental. Os três níveis de governo possuem os seus poderes executivos e legislativos, sendo que os níveis federal e estadual possuem seus próprios poderes judiciário.

No entanto, as intervenções do governo federal nos estados e os estados nos municípios foram reduzidas a partir da Constituição de 1988, mas permaneceram alguns artifícios para assegurar essas representações, principalmente, dos estados na esfera federal. A única representação desses níveis de governo aprovado constitucionalmente são os estados no Senado Federal. Com exceção desse fato, as demais representações são realizadas informalmente, como é o caso dos estados e municípios de maior expressão política e econômica, que asseguram suas representações por meio de indicações para cargos o qual

geralmente são filiações partidárias com os interesses das lideranças estaduais que integram a coalizão de apoio ao poder Executivo federal (SOUZA, 2005). É importante frisar que apesar da Constituição de 1988 diminuir o número de casos de intervenções do governo federal nos estados e municípios, tal ato é possível desde que aprovado pelo legislativo.

A Constituição de 1988, se comparada com as Constituições anteriores, caracteriza o federalismo brasileiro como descentralizado, tendo em vista a autonomia administrativa e financeira determinada aos estados e municípios. Entretanto, definir o federalismo brasileiro como centralizado ou descentralizado é bastante complexo.

Souza (2005) analisa a interferência das políticas da União nas decisões dos entes regionais, conforme a seguir:

A federação tem sido marcada por políticas públicas federais que se impõe às instâncias subnacionais, mas que são aprovados pelo Congresso Nacional e por limitações na capacidade de legislar sobre políticas próprias – esta última também estrangida por decisões do poder judiciário. Além do mais, poucas competências constitucionais exclusivas são alocadas aos estados e municípios, como também ocorre em outros países em desenvolvimento, tais como México e a África do Sul. Por outro lado, estados e municípios, possuem autonomia administrativa considerável, responsabilidades pela implementação de políticas aprovadas na esfera federal, inclusive por emendas constitucionais, e uma parcela dos recursos públicos poucas vezes concedida pelas constituições anteriores, em particular para os municípios, superior a outros países em desenvolvimento (Souza, 2005, p. 111).

Outros princípios da federação correspondem aos estatutos dos entes constitutivos, os quais são apenas uma repetição do que determina a Constituição Federal e, nos casos dos estados que tentaram criar regras claramente não especificadas na Constituição, o Supremo Tribunal Federal (STF) as declararam inconstitucionais. Constitucionalmente, as unidades constitutivas possuem poderes e competências iguais, o que levou o Brasil a adotar um modelo de federalismo simétrico em uma federação assimétrica.

Constitucionalmente todos os entes da federação possuem poderes e competências iguais, o que realça essa simetria em dois pontos: primeiro corresponde aos capítulos detalhados da Constituição que abordam sobre as competências, recursos e políticas públicas das entidades subnacionais, que não deixam espaço para iniciativas particulares e, o segundo ponto, refere-se a esse detalhamento da Constituição Federal que torna a interpretação do STF mais

rigorosa, impondo uma hierarquia das normas constitucionais e legais. Souza (2005) ratifica muito bem tal situação:

Apesar de os estados terem constituições próprias, todas aprovadas em 1989, e apesar de as regras constitucionais federais estabelecerem que essas constituições deveriam “obedecer aos princípios” da Constituição federal, a maioria das constituições estaduais é uma mera repetição dos mandamentos federais. As poucas tentativas de criar regras não explicitamente especificadas pela Constituição federal, mas não proibidas, foram declaradas inconstitucionais pelo STF (SOUZA, 2005, p. 111).

#### **2.4 Determinação de suas competências entre os entes constitutivos**

A repartição de competências é um ponto fundamental na configuração do sistema federalista. Para a União competem as matérias de caráter mais geral, aos Estados, as de interesse mais regional e por fim, aos Municípios, os assuntos mais restritos, de cunho local. O Brasil, por sua vez, adota uma divisão vertical de competências (HOLTHE, 2008), ou seja, a Constituição não determina todas as atribuições de forma exclusiva a um ente, havendo partilha de certas funções entre todos os envolvidos.

A competência dos três níveis de governo sempre esteve mencionada nas constituições federais anteriores, no entanto, a Constituição de 1988 trouxe um detalhamento maior neste caso. Assim como ocorre nos Estados Unidos, México e Austrália, a competência residual pertence aos estados enquanto a União detém maior e a mais importante parcela das competências exclusivas, engessando o exercício da competência residual dos estados devido ao alto grau de detalhamento da Constituição vigente.

A Constituição Federal relata sobre as competências administrativas e legislativas, das quais cada uma divide-se em dois momentos: o primeiro refere-se apenas as competências da União e, o segundo momento a dos demais entes federados. Incluso nas competências administrativas há as competências exclusivas da União e comuns aos entes federados, sendo a primeira impossível de delegação, conforme Art. 21 da Constituição e, a segunda, comuns a todos os componentes da federação, do qual não há concorrências de administração e todos podem atuar de forma simultânea sobre as mesmas, que se encontram elencadas no artigo 23 da Constituição:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. (BRASIL, 1988, não paginado).

As competências administrativas designadas aos Municípios se encontram descritas em alguns incisos do artigo 30 da Constituição, tais como:

- [...] III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 1988, não paginado).

Aos Estados-membros, são destinadas as chamadas competências residuais, ou seja, é atribuído aos Estados, segundo o artigo constitucional 25, § 1º, aquilo que não lhe é vedado pela Constituição; ou seja, aquilo já está estabelecido como função da União ou dos Municípios. Já ao Distrito Federal competem as tarefas tais quais as dos Estados-membros e dos Municípios, com exceção das

matérias referentes a esse e determinadas como competências da União, segundo o artigo 21 da CF.

As competências legislativas são referentes à produção de leis. Essa divisão, na Constituição, determina quais matérias podem ser alvo da legislação a ser produzida por determinado ente federativo. Primeiramente, o artigo 22 da CF aborda sobre as matérias privadas da União, ou seja, as competências não passíveis de delegação, mas que podem, por meio de requisitos formais, de ordem material e, por fim, implícito, delegar matéria para os demais entes federados.

O artigo 24 da Constituição versa sobre as competências legislativas concorrentes entre União, Estados-membros e Distrito Federal das quais consistem em uma repartição vertical, isto é, as normas mais gerais são de responsabilidade da União e as mais particulares cabem aos Estados-membros e ao Distrito Federal. Além desse caráter complementar, a competência dos Estados e do Distrito Federal também pode ser suplementar, quando for omissa a atuação da União (artigo 24, inciso 2º).

Com relação as competências concorrentes, os constituintes de 1988 determinaram que a responsabilidade pela provisão dos serviços públicos, principalmente os sociais, seriam comuns aos três níveis de governo, o qual os entes federados tenderiam a realizar políticas públicas em conjunto num trabalho claramente compartilhado, caracterizando um federalismo mais cooperativo. Ainda no âmbito das competências concorrentes, “cada ente decide, dentro de sua esfera de poderes, de maneira separada e independente, com a ressalva da prevalência do direito federal” (ANDRADE, 2009, p. 36).

Aos municípios cabem as funções legislativas descritas nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição. O inciso I fala que cabe aos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local” (BRASIL, 1988, não paginado), caracterizando uma atribuição exclusiva a esse ente e coerente com sua função no sistema federalista. Já o inciso II versa da possibilidade dos Municípios em “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (BRASIL, 1988, não paginado), configurando uma atribuição de caráter suplementar. O artigo 32, inciso 1º determina ao Distrito Federal legislar sobre as mesmas matérias definidas para os Estados-membros e aos Municípios, com a exceção daquilo que é referente ao Distrito Federal, mas submisso à responsabilidade da União.

No entanto, há diversos debates sobre para qual governo recai tais responsabilidades, cuja prática distancia o que determina a Constituição e a sua aplicabilidade. Segundo Souza (2005), há duas razões para as dificuldades do federalismo cooperativo alcançar seus objetivos:

A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo (Souza, 2005, p. 112).

Dessa forma, torna-se contraditório a distribuição das competências entre os entes constitutivos da federação definida pelos constituintes, já que de um lado houve a redução dos recursos financeiros da União em prol dos estados e municípios, o que foi parcialmente revertido nos últimos anos. E por outro lado, houve um aumento das competências concorrentes para a União ao mesmo tempo que também alargaram as capacidades legislativas e de jurisdição do governo federal.

Ainda segundo Souza (2005), outra questão que recai sobre as competências refere-se a distribuição dos poderes executivos federal e estaduais na federação brasileira após a redemocratização. Neste ponto a autora afirma que existem duas correntes de pensamento que trabalham no assunto.

Uma corrente, representada pelos trabalhos de Abrúcio (1998), Mainwaring (1999), Ames (2000) e Stepan (2000), argumenta que a federação é dominada pelos interesses estaduais. Várias são os argumentos apresentados, mas a maioria das razões explicativas recai sobre o desenho das instituições políticas brasileiras, que eleva o poder informal que os governadores exercem sobre os parlamentares de seus estados no Congresso Nacional. Essa corrente associa essa divisão informal e formal de poder a problemas de governabilidade e à paralisia decisória. Outra corrente analisa a divisão de poder dentro da federação como fragmentada entre vários centros de poder, embora com capacidades desiguais, mas que competem entre si. A partir dessa perspectiva, os governos federal e estaduais partilham o poder de deliberar sobre questões que afetam seus interesses (SOUZA, 2005, p. 113).

Para compreender o quadro de distribuição de poder formal e informal entre os executivos federal e estaduais é necessário analisar o processo histórico das ações dos representantes dos estados antes, durante e depois da Constituição Federal de 1988. Na campanha das “Diretas Já”, a influência financeira dos governadores eleitos em 1982 na constituinte de 1987-1988 foi decisiva para prevalecer os interesses subnacionais (SALLUM JUNIOR, 1996). Nos anos

seguintes, a adaptação das novas regras constitucionais se tornou a maior dificuldade encontrada pelos entes constitutivos já que a abertura para negociações intergovernamentais esteve bloqueada, tendo em vista as disputas de poder entre os governadores legitimados pelas eleições de 1986 e um Presidente carente de legitimidade. E por fim, o terceiro momento refere-se à implantação do Plano Real quando a União recuperou parte das receitas perdidas após a Constituição de 1988.

Esses momentos da história brasileira demonstram que entre a União e os entes federados sempre houveram conflitos e negociações na divisão de poder dentro da federação. Nesse sentido, juristas afirmam que essa divisão de poder favorece a União já que permanece como principal ente idealizador de políticas públicas, há mecanismos legais que permite legislar em excesso e em muitos estados há carência de recursos financeiros (SOUZA, 2005).

Apesar do Parágrafo único do Artigo 23 da Constituição Federal estabelecer que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 1988), até o presente momento não existe proposta de Lei Complementar na agenda dos entes governamentais para este caso.

Isso não impede que haja relações intergovernamentais. Muito pelo contrário, há compartilhamento dos recursos federais principalmente nas áreas sociais, por meio de políticas de saúde e de ensino fundamental para os municípios. Como a Constituição prover vários mecanismos que sinalizam no sentido do federalismo cooperativo, tais como as competências concorrentes acima mencionadas, o federalismo brasileiro tende a ser altamente competitivo e sem canais institucionais de intermediação de interesses e de negociação de conflitos (SOUZA, 2005).

Sobre a mesma perspectiva, Pedreira (2009) analisa as competências comuns dos entes federados a partir do Art. 23 da Constituição Federal de 1988 e como se comporta a Estado Federal nesta situação:

É preciso reconhecer que a complexidade das atividades administrativas estatais requer esforço cada vez mais intenso quanto à articulação, à estratégia e à efetivação de técnicas organizativas que facilitem a gestão da coisa pública. Afinal, o Estado Federal, na atualidade, não pode ser compreendido a partir apenas de sua caracterização como estado federal, mas também e, sobretudo, para a manutenção do pacto federativo, é imprescindível que ele tenha o poder de coordenar e conduzir a sociedade, traduzido como um poder sob a perspectiva governativa. A autonomia

político-administrativa das unidades federadas não enfraquece nem representa obstáculo à atuação harmoniosa de todos os entes. (...) Esta Nação não comporta a centralização do poder no Governo central, tão pouco a sua descentralização sem coordenação e planejamento geral (PEDREIRA, 2009, p. 34).

Nesse sentido, os conflitos que surgem devido a essa competitividade entre os entes constitutivos são, geralmente, resolvidos pelo STF, responsável pelo controle de constitucionalidade do qual é realizada por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs). Várias instituições foram incluídas pela Constituição de 1988 com permissão para propor ADI, entre elas os representantes dos governos estaduais, cuja atuação teve maior repercussão após a promulgação das constituições estaduais, devido ao elevado número de propostas.

Dessa forma, afirmam Bercovici e Siqueira Neto (2009):

A análise à luz da Constituição de 1988, portanto, revela que o grande objetivo do Federalismo é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional. Nesse diapasão, discursos como o da descentralização - como justificativa de uma maior racionalização ou eficiência da atuação estatal - não podem ser adotados, na estrutura federativa prevista na Constituição de 1988, sem maiores cautelas. O debate, portanto, não deve ser entre descentralização e centralização, mas sobre qual descentralização e para que (e para quem) descentralizar, para que se evite o desequilíbrio das condições sociais de vida regionalmente (BERCOVICI; SIQUEIRA NETO, 2009, p. 29).

O principal fator correspondente as competências dos entes federados determinada pela Constituição Federal de 1988, do qual esta tese doutoral objetiva analisar, refere-se na importância da definição de regras claras para a eficiência dos recursos utilizados pelos agentes envolvidos, incluindo, neste caso, indivíduo, empresa e governo. Diante do exposto neste capítulo, a próxima seção aborda sobre os direitos de propriedade, enfatizando a literatura existente sobre o assunto e correlacionando-os com a propriedade da terra e as implicações da não definição de regras podem gerar para a sociedade.

### **3 DIREITO DE PROPRIEDADE**

Este capítulo consiste no desenvolvimento do conceito de direito de propriedade e suas várias abordagens, aliada com o conceito de instituições no sentido da definição de regras, formais ou informais, para a sociedade como um todo. Para corroborar o referido tema, são utilizadas obras de autores das quais enfatizam a relação entre instituições e direito de propriedade, tais como Douglas North e Elionor Ostrom. Ao mesmo tempo, utiliza-se de publicações de Oliver Williamson, cujo ponto central descreve a Nova Economia Institucional, e de Tom Tientenberg, o qual aborda sobre direito de propriedade e as diferentes visões sobre o tema.

#### **3.1 Instituições, organizações e o Estado**

Correlacionar os conceitos de instituições, organizações e Estado torna interessante a discussão sobre o assunto, do qual é proposto nessa tese doutoral, tendo em vista diferentes percepções nos conceitos e abordagens existentes. No entanto, na tentativa de criar essa correlação, a pesquisa apresenta as principais variantes existentes das quais são essenciais para o entendimento sobre a atual situação da regularização fundiária, sem a intenção de esgotar o conteúdo publicado.

O significado de instituição reflete diversas concepções sobre o mesmo tema, mas ao mesmo tempo, possui uma característica comum que se traduz pela definição de conjunto de regras, sejam elas formais ou informais, da qual guia um grupo social e os organiza. Sztajn e Aguirre (2005) afirmam que:

Algumas instituições são personificadas, entre elas, por exemplo, o Estado, as sociedades e as associações entre particulares, entre eles e o Estado, e outras que não o são, sem que, por isso, percam o caráter de organização criada para disciplinar interesses sociais. Em comum, essas instituições tem a ideia de organização da atividade a ser desenvolvida por um grupo de pessoas e a imputação de competências, de exercício de poder para realizá-la; a aceitação das regras emanadas desse poder se impõe sobre todos os membros daquele grupo (SZTAJN; AGUIRRE, 2005, p. 230).

North (1990) define instituições como sendo as regras do jogo, enquanto que as organizações são as equipes que jogam o jogo. No entanto, esse conceito possui

certa complexidade no ponto de vista da interação entre instituições e organizações cuja ausência de regras não pode implicar na atuação das organizações. Autores como Riker (1982) conceituam instituições como regra de comportamento, enquanto que, para Shooter (1981), as instituições seriam regularidades de comportamento produzidas a partir de regras existentes.

Entretanto, Ostrom (1986) possui a definição de maior relevância para esta tese doutoral da qual atribui duas dimensões para as regras e que elas são utilizadas como referências para as instituições. Na primeira dimensão, segundo a autora, a definição de regras não tem sentido isoladamente e, na segunda dimensão, o comportamento dos agentes não é afetado diretamente pelas regras, mas a estrutura de uma circunstância, ou seja, as regras podem acarretar em vários resultados possíveis.

Dessa forma, as consequências de qualquer regra imposta dependem do ambiente onde estão inseridas, exceto se estas regras forem aplicadas a uma ação particular, onde afetaria o comportamento dos agentes diretamente. Caso contrário, e havendo um conjunto de resultados possíveis, existem regras para proibições de ações e outras permitindo diversas ações. Segundo Sztajn e Aguirre (2005, p. 236), essa visão sobre as instituições permite que “mudanças no curso de uma ação provoquem mudanças institucionais sem que, necessariamente, as regras formais sejam alteradas, apenas por induzir outro conjunto de escolhas de ação para os atores envolvidos”.

Com relação a existência das instituições, há três visões básicas sobre o assunto: a primeira entende que as instituições existem como resultado pela busca da eficiência, o que não atende as características da Nova Economia Institucional (NEI)<sup>11</sup>; a segunda baseia-se na concepção de North (1990), o qual as instituições existem para reduzir a incerteza nas relações sociais e; finalmente, existe uma concepção de que as instituições desempenham importante papel no que se refere à redução do conflito potencial existente na maioria, se não em todas, as relações sociais, visão que surge nos trabalhos de Williamson (1985).

A adequada definição e aplicação dos direitos de propriedade depende da atuação de instituições funcionais das quais são de responsabilidade do Estado. Este, por sua vez, deve ser dotado de reputação para garantir um ambiente

---

<sup>11</sup> Será discutida posteriormente as concepções da Nova Economia Institucional

institucional eficiente com instituições transparentes. Williamson (1985) e North (1990) também retratam essa perspectiva, sendo que o primeiro autor, numa análise individual dos agentes, aborda o comportamento econômico das organizações quando há alocação dos direitos de propriedade. Por outro lado, North analisa a relação entre o desenvolvimento social e econômico com o monitoramento institucional por parte do Estado. Neste caso, o Estado, além de responsável pela aplicação dos direitos de propriedade, deve estabelecer limites e penalidades para aqueles agentes que não cumprem as leis estabelecidas. Furuboth e Richter citado por Nascimento (2007, p. 39) define “Estado como o melhor agente garantidor do direito de propriedade; pois este papel é intrínseco ao Estado”.

Seguindo os preceitos da Nova Economia Institucional, Williamson (1985) desenvolve uma análise a qual revela a existência de um ambiente institucional composto por normas, regras e leis que conduzem o comportamento dos agentes econômicos; e de um ambiente organizacional, caracterizado pelas estruturas de governança existentes, como associações, corporações, entre outros, cuja atuação se adequam ao ambiente institucional vigente e a influência do indivíduo<sup>12</sup>.

A importância dessa abordagem está na relação entre os direitos de propriedade e a atuação dos agentes envolvidos que tenta aproximar a “realidade desses agentes com a complexidade dos problemas que envolvem o ambiente institucional vigente” (NASCIMENTO, 2007, p. 40). Como exemplo, destaca-se o desempenho e influência do judiciário que pode auxiliar na valorização dos recursos disponíveis em propriedades privadas promovendo, dessa forma, o crescimento econômico e solucionar casos onde a proteção do Estado pode deturpar o cenário econômico, como é o caso da propriedade da terra (NASCIMENTO, 2007).

### **3.2 Direito de propriedade e as instituições**

O direito de propriedade se apresenta em duas dimensões sob o ponto de vista do institucionalismo, enquanto vertente teórica da Ciência Política. Primeiro como instituição representada por regras formais, expressa por meio de leis, regras e demais normas estatais e, segundo como regras informais, baseadas nos usos e

---

<sup>12</sup> O indivíduo que Williamson (1985) se refere é representado pelo agente caracterizado de conduta e valores definidos pelos pressupostos comportamentais.

costumes das sociedades. Isso posto enquanto expressões de poder, essas regras se situavam e/ou emanavam da sociedade politicamente organizada, que na expressão de Ostrom (1986) compreende a própria figura do Estado.

No caso, a análise se ocuparia da relação das instituições enquanto resultado das estruturas de poder e, ao mesmo tempo, instrumentalização do exercício do poder. Ora, esse poder tem diversas dimensões, como por exemplo, o poder das armas (bélico) e o poder econômico.

Do ponto de vista do poder econômico, a posse e a propriedade da terra, por exemplo, assume papel essencial no processo de geração de riquezas, como produção de bens e serviços e geração de emprego e renda. E isso é particularmente verdadeiro, no caso dos países ou regiões de base eminentemente agrícola. Na medida em que o fator de produção terra constitui elemento central do sistema de produção. Ora, na sociedade capitalista, a produtividade da terra é condição necessária, mas está longe de ser condição suficiente. É que o sistema capitalista funciona como base no regime de mercado e, portanto, a terra precisa se transformar num ativo de mercado, isto é, em objeto mercantil. Para tanto, nas modernas sociedades, a posse ou propriedade precisa estar reconhecida ou legitimada pelo Estado (regularização fundiária).

Deste ponto de vista, a teoria dos direitos de propriedade surgiu por meio da análise de Coase, e retomou o interesse sobre o assunto com a publicação do artigo intitulado “The problem of social cost”, em 1960. A partir do último artigo, a escola institucionalista norte-americana aprofundou o tema afirmando que as instituições possuem valor para as transações entre os agentes econômicos. O referido artigo ficou conhecido como Teorema de Coase, cujo trabalho conclui, dada algumas hipóteses restritivas, que haverá alocação de recursos de forma eficiente quando houver trocas baseado no auto interesse, independente dos direitos de propriedade existentes no ato da troca.

O estudo sobre direitos de propriedade alcançou significativa importância a partir do Teorema de Coase. Nesse sentido, Guedes e Reydon (2012, p. 527), citando Brockmeier (1998), conceitua direitos de propriedades como “normas e leis que autoriza/proíbe o uso de determinado recurso, constituindo instrumento de incentivo/desincentivo sobre o comportamento humano”.

Ainda seguindo a mesma concepção, Guedes e Reydon (2012) afirmam:

A teoria afirma que a troca não é meramente a transferência de bens e serviços de uma mão para outra, como acreditava a tradição em economia, mas a transferência de direitos sobre a posse, uso e disposição daqueles bens, implicando, portanto, num papel relevante da lei e do Estado (uma vez que é ele quem impõe os direitos de propriedade, pressupõe-se, também, que ele deva ser forte). Identificava, ademais, uma cristalina relação entre direitos de propriedade e a eficiência no uso de recursos escassos, sendo possível verificar que onde tais direitos são claros, bem delimitados e protegidos pela ação do Estado, verifica-se maior e melhor performance no seu uso, e vice-versa (GUEDES; REYDON, 2012, p. 527).

Nessa mesma perspectiva, Demsetz (1967) elabora o conceito de direito de propriedade afirmando que é a forma pela qual se pode garantir que os acordos serão mantidos, além de dar incentivos aos agentes econômicos a alcançar a internalização das externalidades, ou seja, visa garantir que os efeitos gerados pelo uso de um recurso escasso impactem no resultado dos tomadores da ação (DEMSETZ, 1967). Os contratos surgem como forma institucional de garantia destes direitos, minimizando riscos e custos associados. O autor considera ainda que os direitos de propriedade evoluem naturalmente, tendo em vista as mudanças tecnológicas e dos preços relativos dos recursos utilizados na sociedade, resultando na necessidade de maiores especificações dos direitos.

Eggertsson (1990, p. 87) analisa a abordagem de Demsetz e abrange a teoria com a inclusão de instituições sócio-políticas para o surgimento e o bom funcionamento dos direitos de propriedade. Ao mesmo tempo, Nascimento (2007) enfatiza que “quando há imperfeições na definição dos direitos de propriedade e o enforcement é insuficiente para que os direitos de propriedade sejam exercidos entre os indivíduos, a propriedade se dissipa” (NASCIMENTO, 2007, p. 31)

Douglass North (1981) segue o mesmo princípio de Demsetz, no entanto, na sua concepção o Estado influencia diretamente na economia não apenas no que se refere à reforma institucional, mas também na definição dos direitos de propriedade. Sobre o Estado, o autor afirma:

A teoria do Estado é essencial porque é o Estado que especifica a estrutura dos direitos de propriedade. Ultimamente, o Estado é responsável pela eficiência das estruturas dos direitos de propriedade, podendo causar crescimento, estagnação ou declínio econômico (tradução da autora<sup>13</sup>) (NORTH, 1981, p. 17).

---

<sup>13</sup> . A theory of the state is essential because it is the state that specifies the property rights structure. Ultimately it is the state that is responsible for the efficiency of the property rights structure, which causes growth or stagnation or economic decline

Em outra publicação e seguindo a mesma linha de pensamento, North (1990) enfatiza a necessidade de manter os mercados estruturados e funcionando adequadamente de acordo com a definição dos direitos de propriedade realizada pelo Estado e por instituições de ordem pública. Alston (1998), também afirma que o desempenho econômico depende diretamente da forma como o direito de propriedade é definido por influenciar os custos de transformação e de transação.

Nesse sentido, as instituições defendidas por North (1990) devem ser estabelecidas pelo Estado de forma a criar regras para a sociedade, ou seja, determina limites para o comportamento humano e sua interação com o objetivo de reduzir as incertezas geradas pelo relacionamento político e social dos agentes. Ainda segundo North (1990), as instituições não são necessariamente eficientes e nem são criadas para serem socialmente eficientes. As afirmações elaboradas pelo autor compreendem a ideia central da Teoria Institucionalista ou, conforme nomenclatura utilizada por alguns teóricos, Novo Institucionalismo.

No entanto, outra vertente sobre o direito de propriedade surgiu nos últimos anos, cuja reflexão enfatiza a ineficiência dos direitos de propriedade conforme a influência dos agentes envolvidos no processo de mudança. Guedes e Reydon (2012) enfatizam o pensamento de Liebcap sobre o assunto.

Liebcap observou que os processos que definem e impõem os direitos de propriedade – determinados por processos políticos – têm implicações distributivas sobre a alocação de riqueza e poder, gerando perdas e ganhos aos grupos sociais envolvidos. Conforme a natureza e intensidade desses efeitos e do poder relativo das partes engajadas no processo de mudança, os ganhos agregados de reduzir os problemas de propriedade de comuns e os ganhos com o crescimento econômico oriundos de mudanças nos direitos de propriedade podem ser bloqueados, preservando a continuidade de arranjos de direitos de propriedade ineficientes (GUEDES; REYDON, 2012, p. 528-529).

Estudos realizados por Libecap (1998), Joireman (2001) e Khan (2004) examinam a mesma perspectiva citada acima, do qual resultam em conclusões semelhantes sobre as dificuldades de alteração dos direitos de propriedade devido a interferência de grupos de interesses nessa questão, causando um efeito negativo sobre o uso dos recursos produtivos. E tais conclusões auxiliam no entendimento da existência de direitos de propriedade com nível menor de eficiência quando há possibilidade de alternativas melhores.

Considerando não haver nenhum estudo dedicado à relação Federalismo, Direitos de Propriedade e Regularização Fundiária, esta tese se dedica ao caso de

Roraima, e na atuação da Assembleia Legislativa, durante o período de 1991 a 2014. Para tanto, ainda tratando de direitos de propriedade, faz-se um adendo sobre a literatura do assunto nos próximos capítulos.

### *3.2.1 Direito de Propriedade*

Tradicionalmente, o direito de propriedade é estudado pela Ciência Econômica e pelo Direito, sendo enfatizada pela Nova Economia Institucional (NEI), o qual não exclui a abordagem do tema por outras ciências, como é o caso desta tese doutoral, que trata da Ciência Política.

A evolução de áreas de estudo como economia, política, políticas públicas e poder se confundem com o surgimento do capitalismo e o advento do Estado Moderno, os quais proporcionaram grandes transformações na humanidade. Apesar de estarem ligados historicamente, abordar o Estado Moderno é parte fundamental para o desenvolvimento desta tese, cuja origem, natureza, componentes, história dos diferentes tipos de Estado e de seus papéis se manifestam politicamente e são exercidos por pessoas supostamente autorizadas para tal, pertencentes à classe ou grupos que se sobrepõem aos demais. E neste caso, a constituição do mundo moderno, fez com que o direito à propriedade também evoluísse com o tempo.

Nesse sentido, as instituições foram e são peças importantes para a formação do Estado e muitas vezes contribuem para o desenvolvimento das sociedades. O fortalecimento destas é condição primária, essencial e anterior ao desenvolvimento, e isso a história vem demonstrando. Para Pastore (2002), as instituições devem estar presentes na ausência de regras que garantam o direito à propriedade. Caso não sejam definidas, os seres humanos teriam de defender esse direito caso a caso, o que, além de oneroso, tumultuaria as transações, os investimentos, o desenvolvimento econômico e o progresso social.

Apesar dos direitos de propriedade ser discutido por filósofos e políticos há muitos anos, datados em períodos da Grécia e Roma antiga, dentre os pensadores modernos que provavelmente iniciaram uma abordagem sobre o assunto, Hobbes (1588-1679) é considerado o primeiro a discutir os direitos de propriedade como são analisados atualmente. Para Hobbes, a terra é função política e econômica, em que o Estado cria as regras para o exercício do interesse geral e cujos limites dos

indivíduos são definidos pelo Estado, pois a vontade do soberano é sempre justa. Entendia que “a propriedade é um efeito do Estado, que nada pode fazer a não ser por intermédio da pessoa que o representa, ela só pode ser um ato do soberano, e consiste em leis que só podem ser feitas por quem tiver o poder soberano” (RIBEIRO, 2006, p. 73). Assim, a justiça é a vontade de dar a cada um o que é seu; a propriedade, portanto, é o fundamento da paz e depende do poder soberano, que poderá fazer respeitar os pactos estipulados.

John Locke (1632-1704) também apresenta a problemática do acesso a terra, onde afirma que a propriedade privada tem limites naturais, ou seja, já existe no estado de natureza e, sendo uma instituição anterior à sociedade, é um direito natural do indivíduo que não pode ser violado pelo Estado (MELLO, 2006, p. 85). A terra, neste caso, é propriedade comum do grupo social, e aquele que nela trabalhava e melhorava, colocava delimitações e se apropriava dela. A partir desse momento, o Estado Moderno passa a definir a propriedade. Pode-se afirmar que a concepção de Locke é precursora da teoria do valor-trabalho de Adam Smith (1723-1790) e David Ricardo (1772-1823), economistas do liberalismo clássico, os quais afirmam que o trabalho provoca a diferença no valor de tudo que existe.

Locke, com seu pensamento mais liberal, ao dar primazia ao poder legislativo afirmava que o “poder supremo” era a representação da maioria dos homens dotados de razão, o qual estabeleceu um princípio adotado até hoje pela maioria dos países democráticos. Segundo Mello *apud* Bobbio (2006), resume os aspectos mais relevantes do pensamento lockiano conforme a seguir:

Através dos princípios de um direito natural preexistente ao Estado, de um Estado baseado no consenso, de subordinação do poder executivo ao poder legislativo, de um poder limitado, de direito de resistência, Locke expôs as diretrizes fundamentais do Estado liberal. (Mello *apud* Bobbio, 2006, p. 88)

Na Ciência Econômica, o direito de propriedade é analisado sob o conceito da economia neoclássica de análise das firmas e dos mercados, o qual o considera como fator integrante das relações econômicas. Todavia, a economia parte do princípio de que o direito de propriedade tenha garantias determinadas por normas legais e pela ação do Estado, tornando-se um elemento com regras claras e bem definido. Se for considerado dessa forma, os custos para a definição e garantia dos

direitos de propriedade seria praticamente zero, tornando-se irrelevante os efeitos desses custos na atuação dos agentes econômicos.

No entanto, a realidade não utiliza o referido princípio. Para a análise desta pesquisa considera-se a norma formal, determinada pela legislação, da qual deve ser seguida para alcançar a eficiência dos agentes e instrumentos envolvidos no processo econômico. Outro enfoque do tema atribuído por Mueller (2005), afirma que a NEI considera além das normas formais, também as informais (regras sociais) para entender e explicar a relação entre as instituições e o desempenho econômico das organizações.

É nesse sentido que Coase (1937) formula a primeira concepção sobre os direitos de propriedade, afirmando que, teoricamente<sup>14</sup>, os custos de transação para a definição e a garantia dos direitos de propriedade são “zero”, ou seja, no mundo real tais custos são positivos e inevitáveis e, portanto, precisam ser levados em consideração.

Nascimento (2007, p. 86) conceitua direito de propriedade ao utilizar as considerações de Sztajn sobre o assunto: “o exercício do direito de uso, usufruto e abuso; o que confere ao seu detentor o poder de exclusão sobre aquilo que terceiros possam tentar se apropriar, usar ou gozar”. No entanto, a demanda e a oferta dos direitos de propriedade são fatores determinantes para a definição e aplicação dos mesmos.

O entendimento sobre a demanda por direitos de propriedade é uma condição essencial para os usuários que usufruem de recursos, principalmente provenientes da natureza, já que se relaciona com a escassez desses recursos. Foram analisados a demanda por direitos de propriedade nas terras da Amazônia brasileira, cujas análises ficaram subjacente à análise a noção de que o potencial de geração de renda está interligado com a segurança dos direitos de propriedade, ou seja, quanto maior a escassez dos recursos naturais maior é a necessidade de segurança dos direitos de propriedade para a geração de renda, e neste caso, o mesmo conceito pode ser atribuído à propriedade da terra.

No caso específico do uso da terra, Benson (1981) afirma que a demanda pelos direitos de propriedade caracterizou-se em duas categorias: a primeira refere-

---

<sup>14</sup> Coase (1937) desenvolve o conceito de direito de propriedade partindo da crítica sobre o modelo neoclássico da teoria da firma, do qual afirma existir custos sobre às transações econômicas e que isso ocasiona efeitos, positivos ou negativos, sobre o desempenho das firmas.

se aos usuários que utilizam a terra como recurso produtivo (por exemplo, produção agrícola, pasto para gado, entre outros), e a segunda refere-se aqueles que fazem uso direto dos recursos naturais da terra, como nas atividades recreativas.

A análise da demanda por direitos de propriedade, considerando os primeiros estudos sobre direitos de propriedade, é fundamental em grandes extensões de terras e que tenham vários proprietários, principalmente se os recursos econômicos são afetados por externalidades que internalizam os custos e benefícios (DEMSETZ, 1967).

Entretanto, conforme Eggertsson (1990), é imprescindível a análise tanto da demanda quanto da oferta dos direitos de propriedade, pois os problemas da ação coletiva ou as políticas que determinam a oferta formal dos direitos de propriedade não são analisados somente pelo lado da demanda.

A escassez dos recursos naturais levou ao aumento pela demanda de direitos de propriedade e esta, conseqüentemente, alterou a oferta pelos direitos. As mudanças nesse processo são fundamentais para o equilíbrio dos agentes econômicos que usufruem dos recursos. E as instituições públicas são responsáveis pela determinação dos direitos de propriedade. Porém, existem falhas que comprometem o perfeito funcionamento de regras.

As razões das quais as instituições falham reside nas dificuldades de compensação dos atores que estão em uma posição de oposição às mudanças dos direitos de propriedade (BENSON, 1981). As mudanças nas regras prejudicam algumas pessoas da sociedade, já que na grande maioria, os grupos são heterogêneos e a formalização dos direitos de propriedade significa despender esforços para resistir às mudanças e assegurar a exclusividade dos recursos escassos.

Segundo Douglass North citado por Zylbersztajn (2003) defini os direitos de propriedade como função das regras legais, da capacidade de fazer valer as leis, e das normas de comportamento na sociedade. Nem todos os direitos podem ser perfeitamente definidos e garantidos, o que gera custos de transação para a sociedade.

Ainda na análise de Zylbersztajn (2003, não paginado), “cabe ao Estado o monopólio da oferta de tais direitos. Quando a demanda por direitos de propriedade existe, cabe ao Estado atendê-la regularizando a posse da terra. Caso não o faça gerará mais custos de transação para a sociedade”.

Em muitos casos a falta de informação por parte dos cidadãos sobre os direitos existentes é um problema que o próprio governo não tem interesse de resolver. Segundo Libecap e Hansen citado por Alston e Mueller (2005, p. 582), “as crenças da sociedade e a falta de informação são resultados das próprias políticas locais para manter uma base populacional”.

Nos países sul-americanos, quando as mudanças dos direitos são conhecidas, a sociedade não se interessa em organizar-se para entender, aplicar ou alterar as leis e regulamentos existentes. Isto gera graves problemas nas ações coletivas que encontram dificuldades em estabelecer os direitos. Tais dificuldades podem ser resumidas em dois aspectos: a especificação e a aplicação dos direitos de propriedade (ALSTON; MUELLER, 2005).

Com relação ao primeiro, a dificuldade em especificar os direitos de propriedade está nas diferentes regras impostas entre um país e outro, principalmente, quando se trata de casos em que os problemas atravessam as fronteiras físicas, como, por exemplo, o aquecimento global ou a poluição das águas. Da mesma forma, a aplicação dos direitos de propriedade está relacionada ao regime imposto em cada país, tanto democrático quanto ditatorial.

Outro aspecto que pode ser analisado são os casos em que os indivíduos tenham interesse e estão dispostos em organizar-se, mas não sentem segurança, ou não aceitam, as políticas nacionais para a definição dos direitos de propriedade. A análise de Alston, Libecap e Mueller citados por Alston e Mueller (2005) deixa claro a atuação dos movimentos para regularização fundiária no Brasil.

Suponha que os vencedores de uma política de status quo têm o poder político para vetar ou permitir mudanças políticas. Dado o seu poder, eles seriam tolos para consentir as medidas políticas que os fazem pior, mesmo se fosse para melhorar a riqueza. Mas, eles permitiriam que tal medida política se fossem compensados. As ações do Movimento dos Sem Terra (MST) no Brasil são consistentes com esse argumento. O MST é muito eficaz nos argumentos diante da opinião pública, levando, assim, os políticos a expropriar terras e transferi-las para os camponeses. Mas, eles não aceitam a escritura da terra para os camponeses. O MST prefere manter os camponeses dependentes do MST como um coletivo, porque é mais fácil extrair pagamentos do grupo do que de agricultores individuais (tradução da autora<sup>15</sup>) (ALSTON; MUELLER, 2005, p. 582).

---

<sup>15</sup> Texto original: “Suppose that the winners from a status quo policy have the political power to veto or allow policy changes. Given their power, they would be foolish to acquiesce to policy moves that made them worse off, even if it was wealth enhancing. But, they would allow such a policy move if they were compensated. The actions of the Landless Peasants’ Movement (MST) in Brazil are consistent with this argument. The MST is very effective at swaying public opinion and thereby prompting politicians, to expropriate land and transfer it to peasants. But, they do not support deeding the land to peasants.

Nos regimes democráticos, os governantes são constantemente pressionados por aqueles beneficiados e/ou prejudicados com as alterações dos direitos de propriedade. E isso se deve às exigências da sociedade que podem não coincidir com o melhor regime de direitos de propriedade, levando os governantes a não se comprometerem em compensar os perdedores. Os regimes ditatoriais estão sujeitos a problemas semelhantes, principalmente quando relacionados com a restauração das demandas populistas.

Alston e Mueller (2005) analisam o comportamento dos agentes econômicos quando há opção de pagamento, conforme a seguir:

Uma visão mais cínica do comportamento político sugere que nós não queremos incentivar o pagamento por mudanças nos direitos de propriedade porque isto promoveria a criação e manutenção de direitos de propriedade não ideais, de modo a ser pago para deslocar para uma situação ótima. Financiamento de campanhas e corrupção em todo o mundo pode ser testemunho de interesses especiais que tentam "subornar" políticos a manter ou alterar os direitos de propriedade (tradução da autora<sup>16</sup>) (ALSTON; MUELLER, 2005, p. 583).

O estado também falha quando os direitos de propriedade são bem definidos e formalizados, mas não consegue evitar a sua expropriação forçada, como é o caso do Movimento dos Sem Terra (MST), no Brasil, citado anteriormente. Segundo Zylbersztajn (2003):

Ambos desafiam o Estado da mesma maneira, e como prevê o Professor Barzel, existem reflexos da ineficácia do Estado em garantir os direitos de propriedade definidos. Tal reflexo surge com a elevação dos custos de transação na sociedade, pois quaisquer arranjos alternativos que surjam para proteger os direitos de propriedade, serão menos eficazes do que aquele oferecido pelo Estado (Zylbersztajn, 2003, não paginado).

A oferta dos direitos de propriedade está condicionada as políticas governamentais e as forças demandantes que lutam entre si para garantir os benefícios das alterações nos direitos de propriedade formal. As políticas

---

The MST prefers to keep the peasants dependent on the MST as a collective because it is easier for them to extract payments from the group than individual farmers".

<sup>16</sup> Texto original: "A more cynical view of political behavior suggests that we do not want to encourage paying for changes in property rights because it would promote the creation and maintenance of non-optimal property rights in order to be paid to move to a more optimal situation. Campaign finance and corruption around the globe may be testimony to special interests trying to "bribe" politicians to maintain or change property rights".

governamentais relativas aos direitos de propriedade precisam ser estabelecidas, a fim de criar mais eficiência e sustentabilidade aos recursos que é utilizado. Sem nenhuma instituição formal dos direitos de propriedade, a exploração de terras e outros produtores naturais se tornam vantajosa. Teoricamente, o direito de propriedade formal das terras daria o incentivo para conservar os recursos e torná-los muito mais sustentáveis.

### *3.2.2 Regimes de Direito de Propriedade*

A propriedade privada não é o único regime possível de direito para a utilização dos recursos. A NEI classifica três outras formas de regimes de direitos de propriedade assim nomeadas: regime de propriedade do estado, onde o governo possui e controla a propriedade; regime de propriedade comum, do qual a propriedade é gerida por um grupo de coproprietários e; regime de acesso aberto (*Res nullius*) ou regime coletivo, cuja área não tem proprietário definido e, no entanto, algumas pessoas exercem controle sobre os recursos (TIENTENBERG, 2006).

O regime de propriedade do estado é aplicado em todos os países, do qual o estado mantém a propriedade da maioria dos recursos naturais. Corresponde a uma espécie de propriedade comum onde qualquer cidadão possui a liberdade de usufruir dos recursos disponíveis mas existe limites e padrões de uso e exclusão atribuídos pelo Estado. Há a possibilidade de o Estado transferir, temporariamente ou definitivamente, alguns direitos para comunidades ou particulares, o que pode transformar a propriedade pública em particular, caso o Estado não exerça sua autoridade (JEROME, 2002).

Nessas áreas são encontrados problemas com a eficiência e a sustentabilidade, principalmente, quando há divergência entre as ações executadas, a institucionalização de regras ou os interesses coletivos. Geralmente em países capitalistas, bem como em países ditatoriais, o governo aplica este regime no gerenciamento de parques e florestas.

#### Segundo Forum for Economics and Environment (FEE):

Propriedades com recurso legal e autoridade para a gestão cabe ao Estado. O Estado pode definir o uso dos recursos por meio de arrendamentos (área com madeira, áreas de safari, agricultura), licenças (para caça, pesca,

madeira para combustível, extração), quotas (para a pesca, madeira e fauna), e no caso de terras de uso comum, reconhecer os direitos tradicionais de gestão e as decisões sobre a alocação de recursos (tradução da autora<sup>17</sup>) (FEE, 2002, p. 84-85).

No entanto, a gestão sustentável dos recursos pode não ocorrer, necessariamente, nas áreas de responsabilidade do governo, o que poderá levar a uma situação de acesso aberto. Algumas das razões da existência desses problemas incluem: falta de controle de acesso (instituições arruinadas); deficiência no acompanhamento da utilização dos recursos pelas agências governamentais (insuficiência institucional); corrupção no governo que pode levar ao excesso de exploração dos recursos; e exploração ilegal dos recursos devido ao aumento da população em torno da área estatal (FEE, 2002, p. 85).

Os problemas decorrentes em áreas de responsabilidade do governo podem ser analisados em grandes extensões de florestas, como ocorreu na Reserva Especial da Biosfera da Borboleta Monarca, no México. Em 1986, o governo mexicano restringiu parte do direito de uso dos habitantes que dependeram, por muito tempo, dos recursos florestais existentes nas montanhas.

Segundo Tucker e Ostrom (2009):

As pessoas questionaram por que deveriam proteger as florestas se haviam perdido seus direitos legais. Em um quadro de resistência local, sobreposição de responsabilidades, regulamentações confusas e recursos limitados, as autoridades governamentais tiveram dificuldades em administrar a reserva. As taxas de degradação e derrubada das florestas aumentaram e pesquisadores declararam que a reserva havia fracassado (TUCKER; OSTROM, 2009, p. 109).

Em outro exemplo, Banana & Gombya-Ssembajjwe apud Tucker e Ostrom (2009) analisaram quatro reservas florestais em Uganda, sendo que três eram estatais e uma privada.

O estudo nas reservas mostrou que atividades de exploração ilegal eram pronunciadas em três das reservas estatais sob condições de acesso aberto. Mas uma reserva monitorada por autóctone apresentou poucos sinais de exploração ilegal; a relativa inacessibilidade também ajudou a proteger essa reserva. A floresta privada tinha regras em uso que permitiam os aldeões locais praticar a exploração tradicional, mas guardas florestais

---

<sup>17</sup> Legal resource ownership and authority for management rests with the state. The state may allocate resource use through the form of leases (for timber rights, safari areas, farming), permits (for hunting, fishing, fuel wood, mining), quotas (for fishing, timber and wildlife) and in the case of communal lands, acknowledge traditional management rights and decisions over resource allocation.

limitavam de modo eficaz as atividades ilegais (TUCKER; OSTROM, 2009, p. 128).

O regime de propriedade comum é determinado quando certa área tem vários proprietários, ou seja, é comum a um grupo de pessoas. Direitos de propriedade para uso comum dos recursos podem ser formais, protegidos pelos papéis legais específicos, ou podem ser informais, protegidos pela tradição ou costume. Regimes de propriedade comum apresentam vários graus de eficiência e sustentabilidade, em função dos papéis que emergem a partir das tomadas de decisão coletiva (TIENTENBERG, 2006).

Existem casos em que os regimes de propriedade comum são sucedidos, todavia, há outros casos em que isso não acontece. Estudos crescentes mostram que a propriedade comum pode ser manejada de forma sustentável, às vezes até melhor que a propriedade privada (TUCKER; OSTROM, 2009).

Um exemplo do regime de propriedade comum bem-sucedido envolve a atribuição de direitos em pastos na Suíça. As terras agrícolas são normalmente definidas como propriedade privada, porém, na Suíça o direito de uso dos pastos tem sido tratado como bem comum ao longo dos séculos (TIENTENBERG, 2006).

O regime de propriedade de acesso aberto é determinado pelo livre acesso aos recursos, ou seja, permite que os primeiros indivíduos ou grupos a tomar posse informalmente de uma área possam explorá-la sem que nenhum outro grupo ou indivíduo possa restringir, legalmente, o acesso (TIENTENBERG, 2006). O livre acesso dos recursos deu origem ao que ficou conhecido popularmente como a "tragédia dos comuns"<sup>18</sup>.

Segundo FEE (2002) o regime de acesso aberto:

[...] representa o caso clássico da propriedade comum, onde a degradação ocorre. Direitos de propriedade sobre o recurso (terra, pescado, etc.) não são exclusivos e geralmente não transferível. O acesso é regulamentado tornando assim os direitos de propriedade inexecutável. Os usuários individuais não suportam o custo da propriedade. Consequentemente, nenhum incentivo existe para os indivíduos a agir de forma responsável. O comportamento racional dos usuários é a de explorar ao máximo os recursos antes que outros o faça. [...] Muitas vezes, a exploração de acesso aberto nas áreas de recurso comum está ligada ao fracasso institucional e implementação. Legislação local e política governamental para gestão de

---

<sup>18</sup> Parábola que ilustra por que os recursos comuns são mais usados do que o desejável do ponto de vista de toda a sociedade, conforme exposto por Hardin (1968).

recursos pode ser mal desenvolvida e implementadas de forma inadequada (tradução da autora<sup>19</sup>) (FEE, 2002, p. 83).

Tientenberg (2006) analisa as formas de acesso ilimitado e conclui que este regime de direito de propriedade impede a conservação dos recursos, promovendo uma alocação ineficiente, ou seja, a busca pelo recurso aumenta à medida que outros agentes econômicos demandam o mesmo produto, fazendo com que o recurso seja eliminado com o passar do tempo.

Na presente pesquisa, o entendimento sobre os regimes de direito de propriedade torna-se essencial para compreensão da participação de pelo menos uma autoridade dotada de poderes e legitimidade para a implementação dos direitos de propriedade. Ou que haja reconhecimento social por parte da coletividade ou do particular dos direitos de propriedade. O Estado, em muitos casos, equivale a esta autoridade quando se analisa a interferência do Estado pela perspectiva da criação de regras, normas, leis, entre outros que regule o comportamento dos agentes em determinado território.

Nesse sentido, analisar a literatura dos direitos de propriedade dando ênfase na propriedade da terra se torna essencial para entender como os setores econômicos, sociais e políticos examinam os recursos nas diferentes formas de regimes de direitos de propriedade.

### *3.2.3 O enforcement dos Direitos de Propriedade*

Diante do exposto até o momento, a estrutura dos direitos de propriedade pode ser compreendida pelas relações sociais e econômicas que, por sua vez, são limitadas pelas regras impostas por uma autoridade legitimada. Seja em propriedades privadas, estatais ou comuns, a criação de regras que estabeleçam

---

<sup>19</sup> Texto original: “[...] represents the classic case of common property ownership where degradation occurs. Property rights over the resource (land, fish, etc.) are not exclusive and usually not transferable. Access is unregulated thus rendering the property rights unenforceable. Individual users do not bear the cost of ownership. Consequently, no incentive exists for individuals to act responsibly. The rational behavior of users is to exploit as much of the resource before or hers do. [...] Often, exploitation of open access common property resources is tied to institutional and implementation failure. Local legislation and policy governing resource management may be both poorly developed and inadequately implemented”.

limites para a sociedade, devem ser seguidas e as instituições devem fazer valer tais regras.

Benson (1981, p. 1) apresenta um raciocínio sobre os direitos de propriedade para sistemas privados e acrescenta que o mercado só pode funcionar eficazmente dentro de um sistema de direito de propriedade bem definido e aplicado e, portanto, é necessário que o governo estabeleça e faça cumprir essas "regras do jogo".

Muitos economistas e juristas acreditam que as sanções administradas por uma sociedade politicamente organizada são os critérios básicos do direito e, portanto, muitas sociedades primitivas foram consideradas "sem lei" (BENSON, 1989, p. 21). No entanto, o autor enfatiza que nem sempre o enforcement dos direitos de propriedade necessita da presença do Estado como é o caso das sociedades primitivas, e conclui que grande parte da lei que orienta a complexa sociedade americana de hoje realmente evoluiu a partir dessas sociedades ou, simplesmente é um reflexo das mesmas fontes do direito consuetudinário que se baseiam os sistemas jurídicos atuais. Neste caso, o autor afirma que os direitos de propriedade no regime privado é resultado dos costumes dessas sociedades dos quais não foram produzidos pelo governo, mas apenas legitimados pela autoridade para garantir a ordem na sociedade atual.

Por outro lado, Libecap (1998) argumenta que o enforcement muitas vezes é definido em áreas onde os recursos disponíveis tem certo valor e, neste caso, prevalece as normas estabelecidas pelos ocupantes da terra. Quando há definição e aplicação dos direitos de propriedade pela atuação das instituições e no caso de mudanças institucionais, o valor dos recursos é alterado da mesma forma. Ou seja, quanto maior o valor dos recursos maior é a pressão para a definição dos direitos de propriedade.

Seguindo a concepção de Libecap, Nascimento (2007, p. 35) afirma a existência de dois fatores influenciadores no enforcement dos direitos de propriedade: o controle externo e o controle interno. O primeiro aborda como o ambiente institucional (constituição, regras, normas e sanções) influencia no comportamento dos indivíduos e, neste caso, analisa ainda o papel do Estado como provedor das garantias e defesas dos direitos de propriedade (NASCIMENTO, 2007). O controle interno, por sua vez, envolve medidas particulares de cada

indivíduo com o objetivo de garantir a segurança dos investimentos e as expectativas de ganhos.

Teoricamente as regras e instituições estabelecidas são projetadas para aliviar a incerteza, melhorar as interações eficientes entre membros das sociedades, e incentivar a mudança legal como um reflexo da evolução das necessidades. No caso das terras, principalmente no Brasil onde existe o indivíduo com apenas o direito de uso, mas não o direito de posse, a má definição do direito de propriedade ocasiona a criação de ineficiência no aumento da renda, na capacidade de usar a terra maximizando os recursos disponíveis.

## **4 POLÍTICA FUNDIÁRIA NACIONAL E A INFLUÊNCIA NO ESTADO DE RORAIMA: DO POVOAMENTO À ESTADO-MEMBRO DA FEDERAÇÃO**

Este capítulo aborda as políticas fundiária definidas no âmbito nacional e como elas se comportam no estado de Roraima, correlacionando-as com as políticas fundiárias determinadas para o estado. Primeiramente, no entanto, faz-se um breve histórico da situação fundiária de Roraima, enfatizando o processo de ocupação do território até a criação do estado, baseado na literatura de pesquisadores da região como Santos (2012), Magalhães (2008), Vieira (2014), entre outros o qual enfatizam Roraima em pesquisas sob esta perspectiva.

No segundo momento, aborda-se a atual situação fundiária do Estado de Roraima realizando um contraponto da condição territorial herdada durante anos de má definição dos direitos de propriedade e, após o repasse de terras da União ao Estado em 2009. Para tanto, utiliza-se dados coletados em fontes primárias, como documentos de instituições públicas, legislação federal e estadual, entre outras, datados até dezembro de 2014.

### **4.1 Direitos de propriedade e regularização fundiária no Brasil**

Os fatos históricos comprovam que a atual situação fundiária do Brasil é consequência da formação da propriedade durante os séculos de exploração do território brasileiro. A partir de 1530, Portugal inicia a ocupação efetiva do território que haveria de constituir o Brasil, dividindo a costa brasileira em doze capitanias hereditárias, as quais seriam doadas a titulares que gozariam de grandes regalias e poderes soberanos (PRADO JUNIOR, 1998). A dinâmica de distribuição de terras e as leis vigentes no período colonial contribuiu com as disparidades na distribuição de terras e, posteriormente, na concepção mercadológica da terra (FURTADO, 1989).

No entanto, as capitanias hereditárias não obtiveram êxito e a coroa portuguesa iniciou outra forma de ocupação do território: implantou o sistema de propriedade da terra conhecido como sesmaria, cuja experiência em Portugal foi positiva. Nesse regime, a coroa cedia gratuitamente a particulares o direito de propriedade da terra mediante a observância de que fosse efetivamente ocupado e

produtivamente utilizado, caso contrário voltava, por meio de cancelamento da concessão, ao patrimônio da coroa (SILVA, 1996).

Apesar do sistema de sesmaria ser o único regime de propriedade de terra legalmente autorizado pela coroa portuguesa, a posse de terras foi outro instrumento diversamente utilizado por grandes e pequenos proprietários de terra. A origem do posseiro remonta-se ao início do período colonial, porém sua maior representatividade será no século XVIII. No entanto, foi durante o período que vai de “1822 até 1850, que a posse se tornou a única forma de aquisição de domínio sobre as terras, ainda que apenas de fato” (SILVA, 1996, p. 81). Na concepção de Guedes et al (2011, p. 137), “esses dois institutos - um “legal” e outro de “fato” – foram efetivos na ocupação territorial brasileira e explicam, em que pesem as várias tentativas da Coroa portuguesa de pôr fim ao descalabro fundiário, a dinâmica fundiária no Brasil”.

Essa situação, analisa Silva (1996), favoreceu aos interesses dos grandes proprietários e posseiros de terra devido a ineficiência da coroa portuguesa em ordenar e garantir a gestão fundiária. A atividade agrária desenvolvida pela maioria dos proprietários de terras necessitava de grandes e acessíveis territórios já que o baixo nível tecnológico utilizado nas agriculturas criava certa dependência da fertilidade natural do solo. Era necessário revalidar as concessões de sesmaria e legitimar a posse, prática que crescia desordenada no final período colonial.

#### Segundo Stédile (1997):

Ao longo do período colonial e até as primeiras décadas do império, esse sistema permaneceu: a terra era um bem da coroa, que concedia a posse àqueles que considerassem merecedores dela. Com o tempo e o aumento da população e, principalmente, depois da instalação da Corte portuguesa no Brasil, em 1808, a extensão das terras concedidas foram diminuindo, mas mantinham-se, ainda as proporções gigantescas, se levarmos em conta os parâmetros atuais de propriedade de terra. Em geral, os limites da propriedade eram definidos obedecendo-se apenas a acidentes geográficos, usando-se a légua como medida básica (Stédile, 1997, p.09).

A Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822 suspendeu a concessão de sesmarias e, nesse momento, o posseiro passa a ter uma importância social, pois a resolução o reconhecia como parte integrante no desenvolvimento da agricultura. Não se permitiam novas concessões de sesmaria, nem se admitiam as novas posses, porém reconheciam aquelas ocorridas antes da resolução. Segundo Cavalcante (2005, p. 3) apesar da resolução, os problemas relacionados ao controle

da aquisição de terras não foram resolvidos, pois novas concessões continuavam a ser efetuadas e o número de posseiros crescia sem controle algum.

Após a Independência do Brasil (1822) houveram as primeiras ações do novo Estado brasileiro com o intuito de definir a propriedade privada plena da terra e exercer uma política fundiária com o mínimo de controle sobre a ocupação do território. Em 1838 a Câmara indicou uma comissão encarregada de fazer um levantamento das terras devolutas e em julho de 1842, o Governo Imperial solicitou à Seção dos Negócios do Império do Conselho de Estado que formulasse modificações e critérios para a obtenção de terras no Brasil (CAVALCANTE, 2005). A proposta visava regularizar as concessões de sesmaria e a política de colonização e também proibir novas concessões de terras, bem como reconhecia todas as posses tomadas depois da resolução de 1822.

Apresentado em 1843 para a apreciação dos deputados do Império, com algumas modificações, o projeto apresentava os seguintes fatores:

Quadro 1 – Projeto de lei para regularização fundiária no Império

Fatores	Proposta
Regularização da propriedade territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revalidar as sesmarias caídas em comisso (ou seja, que não cumpriram as condições de doação);</li> <li>• Legitimar as posses de período superior a um ano e um dia e que não ultrapassem meia légua quadrada no terreno de cultura e duas léguas nos campos de criação;</li> <li>• Registrar e demarcar as posses num prazo de seis meses. Após esse prazo, aplicar multa e, caso após seis anos, não tivessem sido demarcadas nem registradas, seriam incorporadas ao Estado.</li> </ul>
Atribuições do Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imposto territorial anual, cultivados ou não;</li> <li>• Taxa de revalidação das sesmarias e legitimação das posses;</li> <li>• Promoção, pelo governo imperial, da venda de terras devolutas, em porções nunca inferiores a um ¼ de légua quadrada e reserva de terras para a colonização indígena e construção naval;</li> <li>• Proibição de novas concessões de sesmaria, somente terras na faixa de 30 léguas da fronteira;</li> <li>• Proibição de novas posses.</li> </ul>
Colonização Estrangeira	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os recursos, assim como os impostos arrecadados nas vendas de terras, serviriam para financiar a vinda de “colonos livres”.</li> </ul>

Fonte: CAVALCANTE, 2005. Adaptado pela autora.

Enquanto a Câmara esteve nas mãos dos deputados liberais, o projeto contrariou alguns deputados o qual não o aplicaram, apesar da aprovação do referido projeto. Somente quando os conservadores assumem novamente é que são retomadas essas discussões, que seriam embrionárias para a promulgação da Lei 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras de 1850, dispõe sobre as terras devolutas no Império do Brasil, e sobre os bens que são possuídos por título de sesmaria sem cumprir as condições legais, assim como simples título de ocupação mansa e pacífica (GERMANI, 2006).

Sob a pressão britânica para abolir a escravidão, compuseram a “Lei de terras”, procurando valorizar a propriedade da terra, regulamentando a sua comercialização e atraindo trabalhadores imigrantes com todo tipo de promessa (Silva, 1996). Essa lei deve ser entendida no contexto mais geral de estabelecimento de leis que colocavam restrições ao acesso à terra em todo o mundo colonial. Seus principais objetivos foram: “a) Organizar o acesso a terra; b) Eliminar a posse; c) Estabelecer um cadastro de terras para definir áreas devolutas (do Estado) e; d) Transformar a terra em um ativo confiável para uso como garantia” (GUEDES et al, 2011, p. 138).

Com a lei, a necessidade em defini quais terras pertenciam ao Estado foi determinada pelo registro em cartório, visando promover um ordenamento jurídico na propriedade agrária. Aquelas propriedades que não estavam registradas em cartório eram consideradas devolutas e pertenceriam exclusivamente ao Estado brasileiro. De acordo com a lei, eram consideradas devolutas as terras que não fossem aplicadas a utilização pública nacional, provincial ou municipal, como também, as que não se configurarem como propriedades particulares reconhecidas por títulos cartoriais, até mesmo as sesmarias ou concessões do Governo Geral ou provincial, além das posses de efetivo desenvolvimento de cultura e moradia do posseiro que fora regularizada pela própria lei.

Mesmo com a imposição de novas regras, na Lei de Terras prevaleceu os interesses dos grandes proprietários e manteve aberta a regularização das posses, possibilitando a ocupação de terras devolutas e inviabilizando o estabelecimento de um cadastro. Além da usucapião (que estabelece que após alguns anos o posseiro pode regularizar sua propriedade), os próprios estados (ou províncias) em alguns

momentos históricos concederam propriedades com ou sem títulos (GUEDES; REYDON, 2012, p. 534).

A transição política – fim do Império e reivindicação da Brasil como República – realizada no final do século dezanove, transferiu as responsabilidades determinada pela Lei de Terras (1850) sobre a posse e uso das terras do governo federal para os governos estaduais recém-formados (SILVA, 1996). Segundo Fernandes *et al* (2012):

Ao tornar os governos estaduais responsáveis pelas questões da terra, o governo federal deixou a questão da terra nas mãos dos grupos mais interessados em desestruturar a via camponesa: a oligarquia agrícola que governaria o país daí em diante. Dependendo do estado e região, o poder de determinar os direitos de propriedade e questões do uso e posse da terra raramente foram abordadas por legisladores estaduais e, quando ocorreram, foram geralmente resolvidas pelos próprios governadores estaduais, muitos dos quais com vocação rural. Estes políticos dependiam do apoio dos ricos locais, não somente na busca por recursos, mas também por votos (FERNANDES *et al*, 2012, p. 19).

Com a Proclamação da República em 1889, a propriedade da terra continuou sendo mantida em “toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia” (BRASIL, 1891, Art. 72, §17). A alteração mais significativa referia-se “aos próprios nacionais, que não forem necessários para os serviços da União, passarão ao domínio dos Estado, em cujo território estiverem situados” (BRASIL, 1891, art. 64, Parágrafo Único). Ou seja, as primeiras medidas para regularizar a situação fundiária do país surgiram com o repasse das terras devolutas pertencentes ao Estado à administração dos estados-membros, o qual puderam utilizá-las livremente. Para a União ficava destinado a parcela do território indispensável à defesa das fronteiras, às fortificações, às construções militares e às vias ferroviárias federais.

A descentralização política-administrativa permitiu que cada estado pudesse gerir o patrimônio territorial herdado da forma mais adequada aos seus interesses. Todavia, esta ação desencadeou outra ambiguidade na concessão de títulos e consequentemente incapacidade de regular o mercado de terras. Segundo Germani (2006):

A partir dessa data os estados foram adaptando em sua legislação de terra os princípios básicos da Lei de Terras de 1850 e do seu regulamento. Ao mesmo tempo, os estados cediam aos municípios que se constituíam a parte das terras devolutas necessárias aos assentamentos e formação das cidades, vilas e povoados. Cada estado desenvolveu sua política de concessões de terras, legislando segundo a sua conveniência no que se refere à destinação das terras devolutas, revalidação das sesmarias e

legitimação das ocupações. Fizeram transferências de propriedades de terra a grandes fazendeiros e a empresas colonizadoras interessadas na especulação imobiliária (GERMANI, 2006, p. 137).

Os latifundiários da época não estavam preocupados em definir as dimensões de suas terras, já que o estabelecimento de medidas fixas resultou em maiores pagamentos de impostos e, conseqüentemente, no aumento de despesas para os proprietários de terras. Além disso, a permissão para que as autoridades públicas delimitassem as terras públicas significava a perda de liberdade dos grandes proprietários, fossem eles coronéis ou não. No caso do estado de São Paulo, houve o efeito contrário: a definição do tamanho das propriedades e a delimitação das fronteiras de cada uma foram incentivadas pela expansão da agricultura cafeeira que valorizou as propriedades e tornou indispensável a regularização cadastral, possibilitando a criação de um sistema cadastral com a demarcação de quase todo o estado (FERNANDES *et al*, 2012).

O período compreendido entre 1889 e 1964 é considerado pouco significativo em relação a legitimação de posse da terra, tendo em vista o desinteresse da União com relação ao assunto. Nesse sentido, Alcântara Filho e Fontes (2009) afirmam que o Estado Nacional, ao repassar, em 1881, a responsabilidade pela emissão de título de propriedade aos estados federados, deixou em segundo plano as questões fundiárias. Ainda que nesse período não seja considerado relevante para a legitimação de posse, ressalta-se as tentativas do poder central em minimizar os problemas fundiários criados pela própria legislação nacional.

Tal fato pode ser analisado a partir da promulgação do Código Civil em 1916, onde a efetiva regularização das terras no Brasil tornou-se cada vez mais difícil tendo em vista a possibilidade das terras públicas serem objeto de usucapião, além de reafirmar o cartório com a instituição de registro. Houveram mudanças nas relações para aquisição das propriedades, ou seja, a transferência somente se tornaria concreta no momento em que o título aquisitivo fosse passado ao nome do adquirente, junto ao Registro de Imóveis (GUEDES; REYDON, 2012).

Na percepção de Germani (2006):

O Código Civil estabeleceu a via judicial para a discriminação das terras já que não se permitiu mais a revalidação das sesmarias nem a legitimação das posses. Quem não tivesse regularizada sua propriedade segundo a Lei de Terras, somente poderia fazê-lo na forma de usucapião. No Código Civil, de 1916, o prazo estabelecido para adquirir este direito era de 10 anos

contínuos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio em uma área de até 10 hectares. O mesmo tempo e dimensões para o direito de usucapião foram ratificados na Constituição de 1934. Na Constituição de 1946, o prazo segue sendo de 10 anos, mas o limite da área é elevado até 25 hectares. Mais tarde, com a lei nº 6.969, de 10 de dezembro de 1981, foi aprovado o usucapião especial que diminuiu para 5 anos o prazo para obtenção do direito sobre a terra ocupada (GERMANI, 2006, p. 138).

Essa norma teve implicações importantes em termos de incentivar as posses e legitimá-las. Friedman apud Guedes; Reydon (2012) chamaram a atenção para o fato de que esse aspecto do Código Civil permitiu a ampla e indiscriminada legitimação das posses, beneficiando sobremaneira os grupos sociais capazes de ter acesso e algum controle sobre os processos legais/judiciais.

Durante todo o período da República, permaneceu claramente na lei que, nos casos de expropriação da propriedade privada da terra por necessidade e utilidade pública ou interesse social, esta seria realizada mediante prévia e justa indenização, assim constava na Constituição de 1934 e na de 1946. A Constituição de 1946 além de manter o direito a propriedade estabeleceu em seu Art. 147 que “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social” e que a lei poderia promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos desde que observasse o disposto no art. 141, §16 que dizia que a expropriação por interesse social devia ser precedida de prévia e justa indenização em dinheiro (BRASIL, 1946).

Com o advento do Estado Novo, mudanças políticas foram inevitáveis e, conseqüentemente, refletiram na posse e uso da terra no Brasil. Com o intuito de reduzir a influência dos latifundiários e desenvolver economicamente o país, o governo de Getúlio Vargas (1937-1945) delimitou os direitos da oligarquia rural reforçando as relações capitalistas no campo. Fernandes *et al* (2012, p. 22) destacam que Vargas contribuiu para “a promoção de organização social e política das classes rurais, (...) e o estabelecimento do sistema judiciário do trabalho, usado para regular as relações de trabalho no que tange ao uso da terra”.

No entanto, as políticas permaneceram iguais até o início da década de 1960 quando a União autorizou a criação de sindicatos locais, regionais e nacionais afim de proteger a atividade desenvolvida pelos latifundiários e camponeses. No nordeste do país, surgiram as Ligas Camponesas e o governo federal criou a Superintendência de Reforma Agrária (SUPRA). Mas o ato causou medo na oligarquia rural, uma vez que sinalizou com a possibilidade de perda de seu poder e

de aumento do controle do estado sobre a terra. Dessa forma, preferiram reagir e garantir a dominação através do golpe militar de 1964 (Welch, 1995).

O início do período ditatorial foi marcado pela primeira lei de reforma agrária. A Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, conhecido como o Estatuto da Terra, definiu reforma agrária como o conjunto de medidas que visam a promover melhor distribuição da terra mediante modificação no regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e do aumento da produtividade (BRASIL, 1964). Apesar do Estatuto da Terra possibilitar mudanças na estrutura fundiária do país, havia uma dualidade que imperava nessa questão: tratava-se da modernização do campo, e ao mesmo tempo, da distribuição equitativa da terra incentivada por meio da colonização agrária.

No entanto, o documento foi elaborado por um comitê executivo de revisores do próprio regime, mas, ao final, foi modificada por representantes da oligarquia rural no Congresso, cujo ato tornou crescente a insatisfação dos camponeses, elevando o êxodo rural e os conflitos no interior do país (FERNANDES *et al*, 2012, p. 22). A influência da oligarquia rural facilitou a modernização do campo e o acesso ao crédito, o qual permaneceu sobre o regime militar e perdurou até os primeiros atos de redemocratização do país.

Além disso, o Estatuto da Terra proporcionou diversas modificações nos direitos de propriedade da terra, entre elas a definição em termos de tamanho da área, relações de trabalho, formas e graus de utilização da terra. Apesar do aspecto progressista com propostas inovadoras na questão da reforma agrária, a Lei nº 4.504/64 não atingiu seus objetivos. No entanto, deixou um legado com a criação de duas instituições das quais substituíram à SUPRA: o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), com o objetivo de instrumentalizar o estatuto e, a segunda, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) para tratar dos assuntos de reforma agrária (INCRA, 1999).

Em 4 de novembro de 1966, o Decreto nº 59.456 instituiu o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, que não saiu do papel. Em 9 de julho de 1970, o Decreto nº 1.110 criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), resultado da fusão do IBRA com o INDA, cuja “atuação restringiu-se principalmente a ações de colonização em área de fronteira agrícola brasileiras” (ARANTES, 2009, p. 21).

Políticas de ocupação do norte do país proporcionaram a chegada de migrantes de vários estados do Brasil os quais foram levados a ocupar as margens da estrada Transamazônica, por meio do I Projeto de Integração Nacional (PIN). Projetos como o POLAMAZÔNIA, o II PND, o PROTERRA, além da criação de instituições como a SUFRAMA, visavam o desenvolvimento da Amazônia para integrar às outras regiões do país, sem a preocupação de afetar as características físicas e culturais da região.

A colonização da Amazônia possuiu o apoio do Estado para a viabilização dos seguintes fatores: a) infraestrutura, transporte e comunicação por meio do Projeto Transamazônica; b) programas especiais de colonização desenvolvido pelo I PIN e PROTERRA; c) incentivo a ocupação produtiva (POLAMAZÔNICA); d) crédito agrícola subsidiado e; e) subsídios fiscais (ARANTES, 2009, p. 23). Empresas de variados ramos receberam incentivos fiscais para grandes projetos agropecuários, porém a experiência não foi bem-sucedida.

No início do processo de redemocratização, em 1984, o tema da reforma agrária ressurgiu na agenda política. O Decreto nº 97.766, de 10 de outubro de 1985, instituiu novo Plano Nacional de Reforma Agrária, com uma meta utópica de destinar 43 milhões de hectares para o assentamento de 1,4 milhão de famílias até 1989. O Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária (MIRAD) foi criado para atender tal objetivo, mas quatro anos depois os números alcançados eram modestos perante a meta: 82.689 famílias assentadas em pouco menos de 4,5 milhões de hectares (INCRA, 1999).

No caso do estado de Roraima, as políticas fundiárias nacionais foram implantadas, mas não obtiveram êxito, assim como nos demais estados da região Amazônica. Mesmo as terras pertencendo à União, o Território Federal de Roraima beneficiou-se com as ações desenvolvidas pelo INCRA, mas herdou os problemas fundiários ao torna-se membro da federação após 1988.

#### *4.1.1 Estrutura Fundiária brasileira a partir da Constituição Federal de 1988*

A constituição de 1988 possibilitou maior espaço para a política agrária e, conseqüentemente, incentivou a efetivação da reforma agrária, principalmente a destinação de terras para os assentamentos rurais. O avanço da política fundiária,

na agenda política nacional, foi o resultado de reivindicações dos movimentos sociais no decorrer do processo de redemocratização, especialmente dos movimentos rurais das regiões centro-sul do país.

Embora alguns estudiosos da área<sup>20</sup> acreditam não haver significativos avanços nos dispositivos legais fundiários no Brasil a partir da Carta Magna de 1988, ocorreram profundas mudanças no aspecto econômico que exigiram a definição dos direitos de propriedade no meio rural. A reabertura econômica e o processo de globalização durante a década de 1990, principalmente por meio da expansão do agronegócio, contribuiu para a concentração de terras e a diminuição do número de estabelecimentos rurais (OLIVEIRA; STÉDILE, 2005).

Para dar continuidade à expansão econômica da década de 1990 foram definidas duas instituições para a legalização das terras no Brasil, a qual uma é responsável pelo registro e a outra pelo cadastro de imóveis. Neste caso, a primeira refere-se a atribuição dos cartórios de imóveis e a segunda, é de responsabilidade do Incra. Conforme Arruda, citado por Guedes e Reydon (2012, p. 535), “o cadastro diz respeito às características físicas do imóvel e foi instituído por razões eminentemente fiscais, vinculadas à cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR)”.

No entanto, o problema fundiário no Brasil se agravou após a democratização do país, quando se verificou várias inconsistências nos títulos de propriedade privada espalhadas pelo país. Um relatório elaborado pelo INCRA durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), nomeado como o Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil, apresentou um levantamento da situação fundiária brasileira apontando a má definição dos direitos de propriedade privada e as consequências que acarretaram na inércia do setor público durante décadas. Segundo o relatório do INCRA (1999):

A grilagem é um dos mais poderosos instrumentos de domínio e concentração fundiária no meio rural brasileiro. Em todo o país, o total de terras sob suspeita de serem griladas é de aproximadamente 100 milhões de hectares – quatro vezes a área do Estado de São Paulo ou a área da América Central mais México. Na Região Norte, os números são preocupantes: da área total do Estado do Amazonas, de 157 milhões de hectares, suspeita-se que nada menos que 55 milhões tenham sido grilados, o que corresponde a três vezes o território do Paraná. No Pará, um fantasma vendeu a dezenas de sucessores aproximadamente nove milhões de hectares de terras públicas (INCRA, 1999, p. 2).

---

<sup>20</sup> Alcântara Filho e Fontes (2009) e Stédile (2002)

As causas deste problema também são expostas no mesmo relatório quando afirmam que:

A fraude foi historicamente facilitada por algumas brechas institucionais como, por exemplo, a inexistência de um cadastro único. Os órgãos fundiários, nos três níveis (federal, estadual e municipal), não são articulados entre si. Ao contrário do que ocorre em outros países, no Brasil não existem registros especiais específicos para grandes áreas. Os dados dos cadastros federal e estaduais não estão cruzados e o cadastro federal, pela atual legislação, é declaratório. A correção (fiscalização) sobre os cartórios deixa a desejar (INCRA, 1999, p. 15).

O problema fundiário é agravado na Amazônia, cuja extensão da área e as sucessivas medidas para a ocupação da região favoreceram o crescimento populacional e, conseqüentemente, um desordenamento territorial. As principais causas do problema fundiário na Amazônia serão apresentadas a seguir.

#### *4.1.2 A questão fundiária na Amazônia*

Os diversos ciclos econômicos pelos quais a região Amazônica vivenciou nos últimos séculos propiciaram diferentes regimes de posses das terras. A facilidade de fraudes na documentação para a titulação das propriedades privadas em áreas públicas foi um dos maiores problemas encontrados na região que favoreceu os primeiros casos de grilagem. Entre o século XVII e XX não havia a necessidade do reconhecimento da titularidade das propriedades de terra, tendo em vista a facilidade de ocupação da vasta área.

Um exemplo é o estado do Pará, que no auge do ciclo da borracha e, posteriormente, na corrida pelo ouro, elevou a busca por terras capazes de produzir os referidos bens. No entanto, o período de declínio da atividade econômica reduziu o valor monetário das propriedades rurais o que incentivou a migração de trabalhadores em busca de melhores condições de vida para a família, principalmente do nordeste do país. Conforme pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM):

Os imigrantes de outras regiões do país também ocupavam as terras devolutas sem nenhuma formalidade antecipada, não entenderam a titulação dada pelo poder público como necessária à garantia da propriedade jurídica da terra. Dessa forma, o trabalho na terra dava-lhes a condição de “donos” dos seus roçados. Isso denota que a Amazônia sempre foi vista como uma fronteira aberta de terras livres, aonde todos poderiam chegar e ali ocupar sem nenhum impedimento (IPAM, 2006, p. 29).

A apropriação indevida de terras no Pará não é característica exclusiva do estado, mas sim da Amazônia, o qual evoluiu no decorrer dos anos, agravando o problema da ausência de regulação da propriedade da terra. Para minimizar tais dificuldades, Barreto (2008) afirma que o Estado brasileiro incentivou o processo de criação de reservas federais e estaduais, de diferentes tipos, o que corresponde a aproximadamente 43% da Amazônia Legal esteja sob algum tipo de proteção.

Na mesma linha de pensamento, estudo realizado pela Imazon e pelo Instituto Socioambiental (ISA), sob a organização de Veríssimo et al (2011) afirma que:

Em dezembro de 2010, as Áreas Protegidas na Amazônia Legal somavam 2.197.485 quilômetros quadrados (km<sup>2</sup>), ou 43,9% da região, ou ainda 25,8% do território brasileiro. Desse total, as Unidades de Conservação (federais e estaduais) correspondiam a 22,2% do território amazônico enquanto as Terras Indígenas homologadas, declaradas e identificadas abrangiam 21,7% da mesma região (VERÍSSIMO *et al*, 2011, p. 9).

Excluindo as Áreas Protegidas da Amazônia, apenas 4% das áreas privadas (20 milhões de ha) estão com os cadastros validados pelo Incra, ou seja, apenas 4% das terras privadas da região estão legalizadas. Segundo Guedes e Reydon (2012, p. 538), “158 milhões de ha (32%) são terras supostamente privadas sem validação de cadastro, e os 21% restantes não estavam em nenhuma dessas categorias e, portanto, são tecnicamente consideradas terras públicas sem alocação”.

Muitos hectares de terras declarados como privados, incluindo as áreas legalizadas pelo Incra, são questionados devido a complexa legislação vigente ou pela aquisição de propriedades com documentação fraudulenta. 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, favorece a grilagem e o desmatamento da Floresta Amazônica, cujo tema tem sido amplamente discutido e difundido antes e depois da Constituição de 1988.

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. 23).

Sob a ótica da colonização da Amazônia, a década de 1970 destaca-se pelas várias tentativas do governo federal em solucionar o problema fundiário da região. O Projeto Integrado de Colonização (PIC) obteve grande repercussão pelo processo migratório incentivado pelo governo, o qual forçou a ocupação ilegal de diversas áreas rurais por pessoas que não possuem o direito de propriedade, somente a posse precária, causando situações de conflitos violentos e transferindo extensas áreas para o Conselho de Segurança Nacional (ALMEIDA, 1992).

Outros modelos alternativos foram implantados pelo Incra em pequena escala. O Projeto de Assentamento Dirigido (PAD) e o Projeto de Assentamento Rápido (PAR) foram menos burocráticos, mas não atingiram a magnitude do PIC. Outros projetos em conjunto com cooperativas também foram testados: Projeto de Assentamento Conjunto (PAC), Projetos Especiais de Colonização (PEC), Projetos Especiais de Assentamento (PEA) e Projetos Fundiários (PF), o qual todos não atingiram seus objetivos primários (ALMEIDA, 1992).

As décadas seguintes foram marcadas pelo processo de ocupação das terras amazônicas de forma desordenada, ocasionando problemas ambientais e sociais de acordo com as atividades econômicas de cada região, dentre elas agricultura, extração de madeira, mineração, entre outras. Weiss (2003) cita que a variação engendrada pelas diversas políticas voltadas para a ocupação da Amazônia, aliada às muitas formas de apropriação da terra e dos recursos florestais são fatores que podem interferir nas decisões dos atores com interesses na região.

O processo de ocupação da Amazônia Legal tem sido marcado pelo desmatamento, conflitos sociais e degradação dos recursos naturais. Para minimizar esses problemas e garantir a preservação do bioma Amazônico, a União criou e mantém as Áreas Protegidas, que estão divididas entre as Unidades de Conservação (UC), as Terras Indígenas (TI) e os territórios Quilombolas<sup>21</sup>. As UCs são classificadas em dois grupos: de Proteção Integral<sup>22</sup> e de Uso Sustentável<sup>23</sup>. Por

---

<sup>21</sup> Em 2006, por meio do Decreto nº 5.758/2006, o Plano Nacional de Áreas Protegidas incluiu o conceito de Terras Indígenas e Territórios de Quilombolas nas áreas consideradas protegidas.

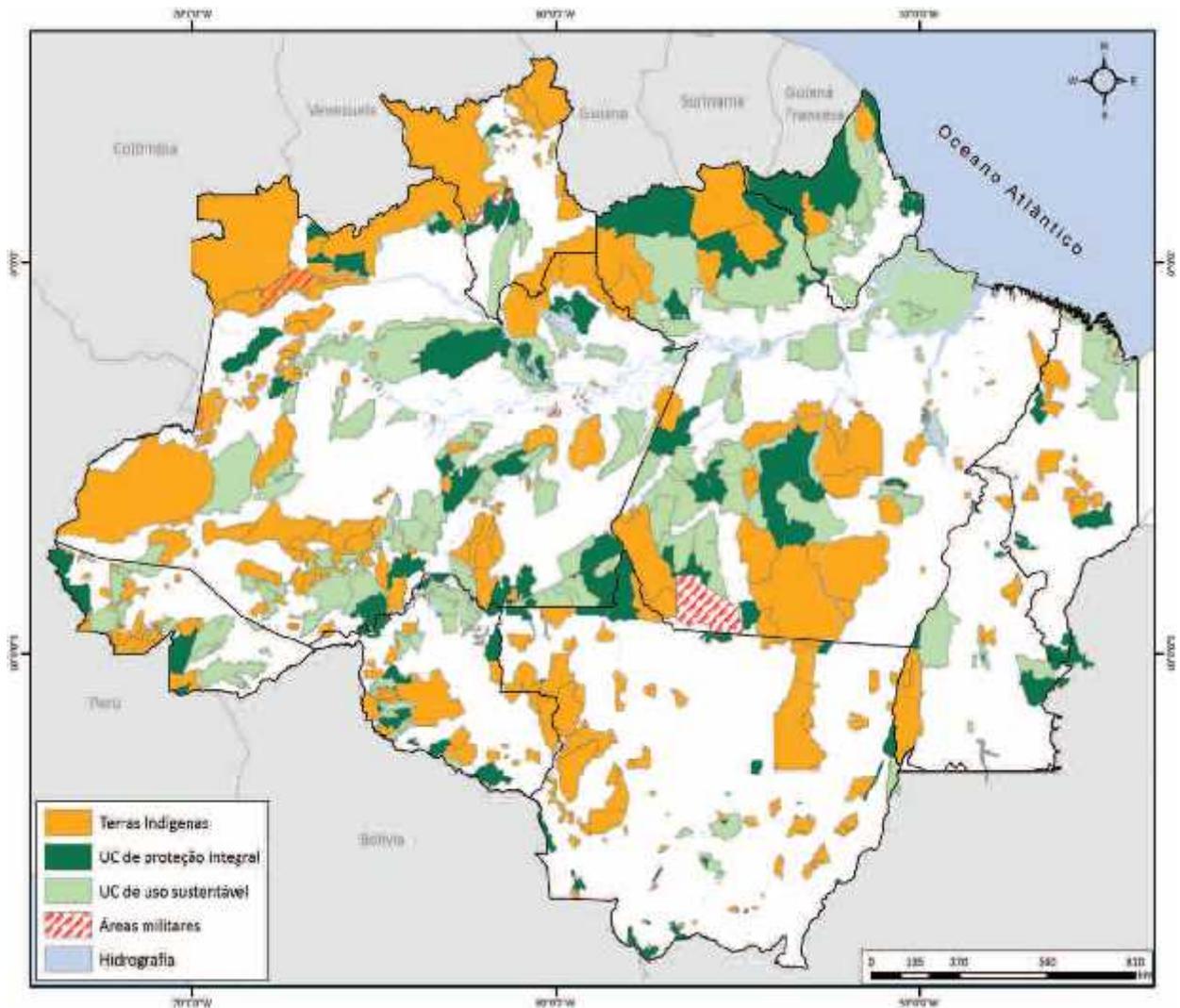
<sup>22</sup> Na definição do SNUC, proteção integral é a “manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais”. As categorias deste grupo são: Estação Ecológica (Esec), Reserva Biológica (Rebio), Parque Nacional/Estadual (Parna/PES), Monumento Natural (Monat) e Refúgio de Vida Silvestre (RVS).

<sup>23</sup> As UCs de Uso Sustentável são aquelas destinadas tanto à conservação da biodiversidade como à extração racional dos recursos naturais. As categorias deste grupo são: Área de Proteção Ambiental (APA), Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), Floresta Nacional/Estadual (Flona/Flota),

sua vez, cada grupo é sub classificado em diversas categorias, de acordo com o grau e o tipo de restrição de uso (SNUC, 2000).

Até dezembro de 2010, as Áreas Protegidas abrangiam cerca de 43,9% da Amazônia Legal, o que corresponde a 2.197.485 km<sup>2</sup> do território, segundo dados de Veríssimo *et al* (2011), conforme apresentado no mapa 1.

Mapa 1 - Áreas legalmente protegidas da Amazônia Legal em 2010



Fonte: Veríssimo *et al*, 2011.

Conforme Mapa 1, as Terras Indígenas correspondem a 21,7% da Amazônia Legal, ou seja, 1.086.950 km<sup>2</sup>. Enquanto as Unidades de Conservação (UC),

---

Reserva Extrativista (Resex), Reserva da Fauna (RF), Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN).

somadas as áreas destinadas às UC's de proteção integral e as UC's de uso sustentável, possuem uma área de 1.110.652 km<sup>2</sup>, cerca de 22,2% da região.

Existem ainda as áreas sobrepostas entre TI's e UC's, dos quais são descontadas da área de proteção total localizadas na Amazônia Legal, cujo território equivale a 63.606 km<sup>2</sup>. Segundo Veríssimo *et al* (2011):

Há vários casos de sobreposição de áreas de Unidades de Conservação com Terras Indígenas ou com outras Unidades de Conservação federais e/ou estaduais. A maior parte das sobreposições é anterior à regulamentação do SNUC e é resultado tanto da insuficiência de informações sobre as áreas previamente definidas quanto da demora no processo de reconhecimento das TIs. Em outros casos mais recentes, como no Parque Nacional (Parna) do Monte Roraima (RR), sobreposto à Terra Indígena Raposa Serra do Sol, a solução adotada pelo poder público foi dupla-afetação, ou seja, cabe ao ICMBio juntamente com a Funai a gestão da área sobreposta (VERÍSSIMO *et al*, 2011, p. 16).

O Território Quilombolas não é apresentado no mapa 1 devido a divergência dos dados territoriais e a ausência de cartografia das áreas definidas na região, apesar de ser uma Área Protegida pela União (VERÍSSIMO *et al*, 2011). Veríssimo (2011, p. 16) afirma ainda que de acordo com “dados do Incra, até agosto de 2010 existiam 9.700 km<sup>2</sup> de territórios quilombolas reconhecidos e, segundo o Ibama, em dezembro de 2010 existiam 1.964 km<sup>2</sup> de RPPNs<sup>24</sup> constituídas”.

A situação fundiária da Amazônia Legal pode ser analisada por meio da tabela 1, o qual apresenta, a partir da área territorial de cada estado, os percentuais correspondentes às áreas protegidas, áreas especiais, as áreas protegidas, terras privadas e das terras devolutas e privadas em disputa.

Tabela 1 – Situação fundiária da Amazônia Legal em 2012

Estado	Área (milhares de km <sup>2</sup> )	Situação Fundiária (% da Amazônia)			
		Áreas protegidas	Áreas especiais	Terras privadas	Terras devolutas e privadas em disputa
Acre	152,6	50,1	11,6	22,8	15,5
Amapá	142,8	70,4	7,8	6,1	15,7
Amazonas	1.570,7	50,9	2,3	2,3	44,5
Maranhão	249,6	26,1	3,8	39,1	31,0

<sup>24</sup> Reservas Particulares de Patrimônio Natural

Mato Grosso	903,4	19,8	4,8	52,9	22,3
Pará	1.247,7	55,0	7,9	18,0	19,1
Rondônia	237,6	46,3	17,1	35,1	1,5
Roraima	224,3	58,3	6,7	7,6	27,4
Tocantis	277,6	21,4	2	51,5	23,2
<b>Amazônia Legal</b>	<b>5.006,3</b>	<b>44,1</b>	<b>6,2</b>	<b>22,7</b>	<b>27,0</b>

Fonte: Santos, Pereira e Veríssimo, 2013.

Conforme tabela 1, os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará e Roraima, possuem mais de 50% dos seus territórios destinados para áreas protegidas, com destaque para o Estado do Amapá com 70,4%. As áreas protegidas referem-se a UCs (incluindo as Áreas de Proteção Ambiental - APAs) e TIs identificadas, declaradas e homologadas, atualizadas até julho de 2010, descontando-se as áreas de sobreposição.

No entanto, cabe ressaltar o elevado percentual das terras devolutas e privadas em disputa de cada estado, com base nos dados da tabela 1. O Estado do Amazonas destaca-se por possuir 44,5% do seu território sem definição dos direitos de propriedade, seguido pelos Estados do Maranhão (31%) e de Roraima (27,4%).

Apesar das Áreas Protegidas corresponderem aproximadamente 44% da Amazônia Legal, a questão fundiária da região é representada também por outros fatores, como os assentamentos rurais, as terras devolutas e privadas. Dados apresentados por Santos, Pereira e Veríssimo (2013, p. 24), “cerca de 280 mil quilômetros quadrados (5,6%) da área da Amazônia Legal é ocupada por Assentamentos Rurais, o que equivale a todo território dos Estados de São Paulo e Sergipe juntos”.

A tabela 2 apresenta os dados da pesquisa desenvolvida por Santos, Pereira e Veríssimo (2013), sobre a forma que se encontra a situação fundiária das terras amazônicas, sob a ótica ambiental das Áreas Protegidas e as Áreas Especiais.

Tabela 2 – Proporção de áreas protegidas e especiais na Amazônia Legal.

Estado	Áreas Protegidas (% da Amazônia) <sup>25</sup>				Áreas especiais (% da Amazônia)	
	Terras Indígenas	UCs			Assenta- mentos Rurais	Comunidades Quilombolas e terras militares
		Proteção integral	Uso sustentável	APAs <sup>26</sup>		
Acre	15,9	10,6	23,4	0,2	11,6	-
Amapá	8,3	33,3	28,6	0,2	7,8	-
Amazonas	27,3	7,8	14,7	1,1	2,2	0,1
Maranhão	8,7	5,4	4,9	7,1	3,7	0,1
Mato Grosso	15,2	3,3	0,4	0,9	4,8	-
Pará	22,7	10,1	13,8	8,4	6	1,9
Rondônia	21,0	9,3	12,4	0,07	17	0,1
Roraima	46,3	4,7	1,9	5,4	4	2,7
Tocantins	9,2	3,7	0,1	8,4	2	-
<b>Amazônia Legal</b>	<b>21,7</b>	<b>8,0</b>	<b>9,7</b>	<b>4,5</b>	<b>5,6</b>	<b>0,6</b>

Fonte: Santos, Pereira e Veríssimo, 2013.

Com relação aos assentamentos rurais, a tabela 2 aponta o Estado de Rondônia com 17% do seu território destinadas a essa forma de apropriação de terras, o que corresponde a cerca de 40,3 mil km<sup>2</sup> <sup>27</sup>. Em seguida encontra-se o Estado do Acre com 11,6%. Apesar do Estado do Pará designar apenas 6% do território para assentamentos rurais, o que corresponde a aproximadamente 74,8 mil km<sup>2</sup> da área da Amazônia Legal, é a maior área em termos de extensão territorial. O mapa 2 apresenta as áreas destinadas aos assentamentos rurais na Amazônia Legal até 2012.

O Estado de Roraima é o estado da Amazônia Legal que destina a maior área às Terras Indígenas, aproximadamente 46% do seu território, o que corresponde a 103,8 mil km<sup>2</sup>. Enquanto que o Estado do Acre é o estado que

<sup>25</sup> A metodologia adotada pelos autores para o cálculo das áreas protegidas foi definida a partir da área oficial de cada estado, sendo que para as UCs e TIs situadas em mais de um estado, dividiu-se a área utilizando SIG, descontando da área das UCs a sobreposição em outras unidades mais restritivas e em TIs. E, por fim, foi descontado as áreas das UCs em oceanos.

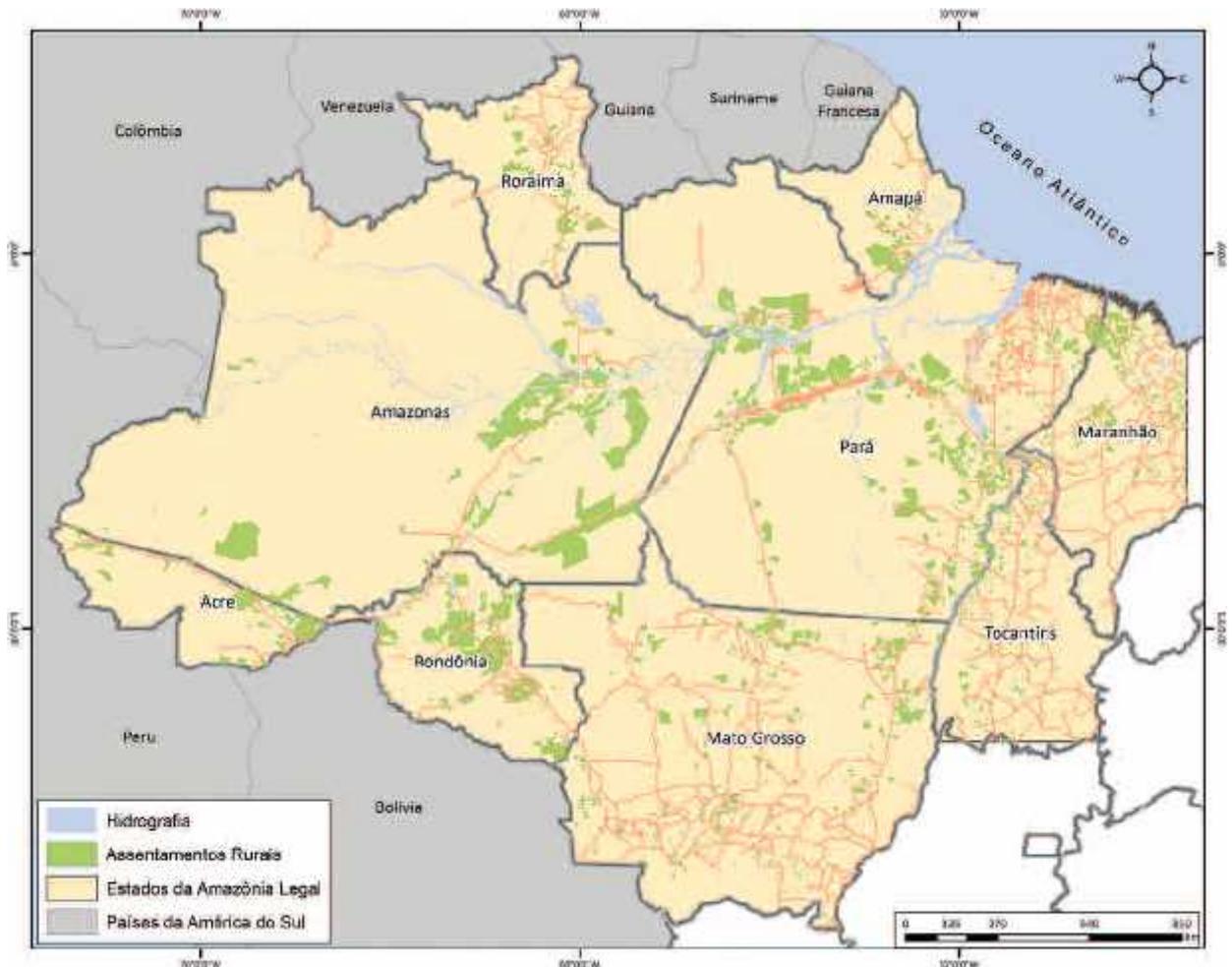
<sup>26</sup> Apesar de APAs serem classificadas pelo SNUC como UCs de uso sustentável, não são áreas efetivamente públicas, por permitir propriedade privada em seu interior.

<sup>27</sup> A área territorial de cada estado da Amazônia Legal foi baseada em dados do IBGE (2010).

destina maior parte do território (10,6%) para áreas de Proteção Integral e o Estado do Amapá, 28,6% para áreas de Uso Sustentável. Por outro lado, o Estado do Mato Grosso apresenta as menores áreas para as Unidades de Conservação, tanto para Proteção Integral quanto para Uso Sustentável, com 3,3 % e 0,4%, respectivamente.

Nas APAs, os Estado do Pará e de Tocantins destacam-se por dispor de 8,4% dos seus territórios.

Mapa 2 – Assentamentos rurais na Amazônia Legal em 2012



Fonte: Dados do Inra (2012) e adaptado por Santos, Pereira e Veríssimo, 2013.

O surgimento de diversos problemas para a regularização fundiária na Amazônia Legal é reflexo das leis federais já que os estados membros da federação não possuem autonomia para legislar sobre a questão. A questão fundiária é um dos grandes problemas na Amazônia que são aproveitados pelos latifundiários e capitalistas para expandirem seus territórios. Esta é também uma região com os mais altos índices de conflitos com mortes. Portanto, no próximo capítulo será

discutido a situação fundiária do Estado de Roraima do qual encontra-se no centro do debate desta tese doutoral.

## **4.2 Contexto fundiário em Roraima e as relações de propriedade**

O território que atualmente compreende o estado de Roraima passou por diversas transformações ao longo de sua história. Das primeiras ocupações, datadas na segunda metade do século XVIII, até os dias atuais, a dimensão territorial e, conseqüentemente, a questão fundiária de estado foi dividida em três fases distintas, das quais serão balizadoras desta tese doutoral.

A primeira fase abrange a partir da criação do município de Boa Vista, período compreendido entre 1890 e 1943, quando ainda esta faixa territorial pertencia ao estado do Amazonas. A segunda fase corresponde ao período do Território Federal do Rio Branco e, posteriormente, transformado para Território Federal de Roraima, entre 1943 e 1988. E, por fim, a terceira fase a qual refere-se à criação do estado de Roraima como membro da federação brasileira, a partir de 1988.

Em seguida, cada fase do desenvolvimento do Estado de Roraima será brevemente contextualizado, sob a perspectiva da evolução da situação fundiária do estado.

### *4.2.1 Boa Vista do Carmo como município do estado do Amazonas*

As ocupações das terras que hoje constituem o estado de Roraima se deram, inicialmente, por razões estratégicas. Após o Tratado de Madri<sup>28</sup> (1750), a efetiva permanência dos portugueses na região foi marcada pela construção do Forte de São Joaquim, em 1775, cuja fortificação proporcionou a criação de fazendas ao longo dos rios Branco, Uraricoera e Tacutu, caracterizando a primeira delimitação territorial da região. A princípio, nem todas as fazendas criadas obtiveram êxito, porém com a introdução do gado bovino e de equinos, as

---

<sup>28</sup> Oliveira (2003, p. 58) afirma que “o Tratado de Madri dava o direito ao território o povo que o povoara, que o conquistara dos índios habitantes da região”.

propriedades foram se fortalecendo e conquistando espaço para a criação de novos povoados (IBGE, 2009).

A exemplo desse fato, nos arredores da fazenda Boa Vista do Rio Branco surgiu um pequeno povoado, a Freguesia de Nossa Senhora do Carmo, criada por meio da Lei Provincial nº 92 de 06 de novembro de 1858 e pelo Decreto nº 132 de 09 de julho de 1865 (OLIVEIRA, 2006), o qual foi o único povoado em toda a região do alto Rio Branco durante anos.

O mapa 3 destaca o local da Freguesia de Nossa Senhora do Carmo, território do qual pertencia ao estado do Amazonas. Destaca ainda o atual limite geográfico do estado de Roraima, conforme a seguir.

Mapa 3 – Localização da Freguesia Nossa Senhora do Carmo



Fonte: OLIVEIRA, 2006

No entanto, a expansão da pecuária na região deslocou a população indígena para áreas mais distantes das ocupadas pelos não índios. A definitiva ocupação dessas terras foi favorecida pela Lei de Terras de 1850, cujas oligarquias regionais puderam ampliar e institucionalizar suas fazendas em terras ocupadas pelos indígenas, conforme analisa Vieira (2014):

A Lei de Terras, de 1850, institucionaliza no Brasil o regime da grande propriedade privada, restringindo o acesso à terra e ampliando o contingente de despossuídos. De acordo com a Lei, as terras indígenas foram enquadradas em dois tipos: as derivadas do indigenato, ou seja, as reconhecidas como dos índios por direito originário, livres da necessidade de legitimação; e as terras reservadas à colonização dos indígenas, consideradas devolutas, inalienáveis e destinadas ao usufruto desses povos. As oligarquias interpretaram a lei de 1850 de acordo com seus interesses, sendo que aos poucos os poderes locais passaram a vender as terras das aldeias extintas, como também a usá-las para fundação de vilas, povoações ou mesmo logradouro público. Isso se deu principalmente depois da criação do Ministério da Agricultura, em 1860, e da passagem da política indigenista para aquele órgão. Depois disso, dezenas de aldeias foram extintas formalmente. Já em 1887, as terras das aldeias extintas tornaram-se domínio das antigas províncias, e as câmaras municipais passaram a ter poder de decisão sobre elas, facilitando aos fazendeiros da região a regularização das terras que haviam ocupado (VIEIRA, 2014, p. 49-50).

Conforme descrito no segundo capítulo desta pesquisa, a Constituição de 1891, caracterizou-se pelo repasse de várias competências da União para os estados membros, inclusive as relacionadas às terras devolutas que, neste caso, “foram estendidas para as terras indígenas e outras terras patrimoniais da União, como as Fazenda Nacionais do Rio Branco” (VIEIRA, 2014, p. 50). As áreas de fronteira e outras áreas necessárias seriam de responsabilidade do governo federal, para fins militares. Todavia, foi definida, posteriormente, legislação complementar sobre as terras devolutas dando amplos poderes aos estados da federação.

O Decreto de número 07, de 20 de novembro de 1889, por sua vez, conferiu competência aos estados para regular transitoriamente a administração dos bens do Estado brasileiro, inclusive vender aqueles que não conviessem conservar. Isso teria sido o suficiente para que o Governo do estado do Amazonas, com um discurso de regularizar e vender terras consideradas devolutas por ele, emitisse uma série de Decretos, dentre os quais se destaca o de número 04, datado de 16 de março de 1892, que possuía um objetivo bastante claro: o de legitimar a ocupação fundiária em todo o estado (VIEIRA, 2014, p. 50-51).

Nesse período, a Freguesia de Nossa Senhora do Carmo foi elevada à categoria de vila com a denominação de Vila de Boa Vista do Rio Branco, pelo Decreto Estadual nº 49, de 09 de julho de 1890, com território desmembrado

município de Moura do Estado do Amazonas, com novas delimitações geográficas definidas conforme mapa 4.

Mapa 4 – Localização do município de Boa Vista do Rio Branco



Fonte: OLIVEIRA, 2006

Na concepção de Santos (2013), somente a partir da Constituição republicana de 1891, quando iniciou o processo de descentralização do Estado no Brasil, as lideranças locais da região do Rio Branco ocuparam cargos de relevância,

entre elas, a regularização de terras ocupadas, formalizando seus *locus* de poder. Santos (2013) citando Farage, afirma que:

O decreto nº 4 de 16 de março de 1892 do governo do Amazonas, apoiado na Constituição Federal de 1891, possibilitou a regulamentação da ocupação fundiária no novo estado federal, permitindo a expedição de títulos de terras ocupadas antes de 1889. Apoiados nessa legislação, fazendeiros do novo município de Boa Vista teriam feito cento e quatro requisições de regulamentações de terras situadas no rio Branco entre 1893 e 1900, enquanto os fazendeiros do rio Urariquera teriam requerido um total de oitenta e cinco e dezenove requerimentos eram referentes ao rio Tacutu e margem esquerda do rio Branco. Sobre a espacialidade, a autora cita o depoimento do viajante e pesquisador francês H. Coudreau (1888), o qual afirma que todas as fazendas se encontravam na margem direita do rio Branco e no Urariquera, sendo que apenas quatro fazendas existiam no rio Tacutu e margem esquerda do rio Branco (SANTOS, 2013, p. 66).

As mudanças na estrutura fundiária do país, ocasionadas pela Constituição de 1891, proporcionaram a criação da "Repartição de Obras Públicas, Terras e Colonização". Segundo Vieira (2014), em estudo realizado por Farage e Santilli comenta que:

O órgão faria a demarcação e titulação das terras nos estados e que, para o interior, o regulamento delegava o registro de títulos às intendências municipais, cabendo a elas então atestar a veracidade das declarações dos requerentes, bem como a ausência de litígios. Os pesquisadores atestaram que essas intendências eram controladas pela política local, e que o próprio registro de títulos dos novos proprietários tornava-se um mero jogo de mútuas legitimações entre os fazendeiros (VIEIRA, 2014, p. 52).

Tendo em vista a crise da borracha cada vez mais acentuada, uma das formas de manter a riqueza na Amazônia foi a ocupação de terras, principalmente as localizadas em Boa Vista, seja pela compra de propriedade de fazendeiros endividados, pela ocupação das Fazendas Nacionais de São Bento e São José ou pela ocupação de terras consideradas devolutas.

No início do século XX, a crescente expansão territorial das fazendas ocasionou o enriquecimento de fazendeiros, famílias locais tradicionais e empresários de Manaus, que “acumulavam propriedades com o objetivo de especular, criar reservas de valor ou para o caso de depreciação da moeda” (VIEIRA, 2014, p. 60). No entanto, essa euforia econômica da região durou enquanto a produção de borracha era relevante para a região.

Segundo Vieira (2014), no mesmo período, outra atividade econômica desponta na região: a extração de ouro e diamantes.

Podemos afirmar que a decadência do ciclo da borracha comprometeu toda a economia da região e, conseqüentemente, as atividades da pecuária, pois seu principal mercado consumidor foi completamente desestruturado,

fazendo com que parte dessa mão-de-obra, antes empregada na coleta da borracha e no criatório bovino, migrasse para áreas de exploração mineral de ouro e diamantes da região (VIEIRA, 2014, p. 66).

Dessa forma, percebe-se que a legislação fundiária definida pela União no início da república influenciou em profundas transformações com relação a legitimação de propriedades, principalmente nas fazendas da região do vale do Rio Branco. Outro fator que contribuiu para essas mudanças está na elevação à condição de município do Amazonas, quando a cidade de Boa Vista do Carmo passou a obter autonomia política e administrativa para pressionar o estado do Amazonas na regularização das fazendas locais, situação que perdurou até a criação do Território Federal do Rio Branco em 1943.

#### *4.2.2 Criação do Território Federal de Roraima*

O Território Federal do Rio Branco foi criado por meio do Decreto-lei nº 5.812<sup>29</sup>, de 13 de setembro de 1943, pelo então presidente da república, Getúlio Vargas, cuja divisão política compreendia o município de Boa Vista, definida como a sede do novo Território. No ano seguinte, o município de Catrimani foi incluído no Território Federal do Rio Branco por meio do Decreto-lei nº 6.550<sup>30</sup>, de 31 de maio de 1944, o qual retificou e ampliou os limites e a divisão administrativa dos Territórios Federais do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã, e do Iguassú, conforme mapa 5.

---

<sup>29</sup> Em 1943, determina os limites do Território Federal do Rio Branco como: “a Noroeste, Norte, Nordeste e Leste, pelos limites com a República da Venezuela e Guiana Inglesa; a Sueste e Sul, pelo rio Anauá, até sua foz no rio Branco, e por êste à sua confluência com o rio Negro; a Sudoeste, subindo pelo rio Negro da foz do rio Branco até à foz do rio Paduari e por êste até à foz do rio Mararí e subindo às suas cabeceiras na Serra do Tapirapecó” (BRASIL, 1943).

<sup>30</sup> Em 1944, os limites do Território do Rio Branco foram fixados da seguinte forma: “a Oeste, Norte e Leste, os limites com a República da Venezuela e a Guiana Inglesa; a Sueste e Sul, o rio Jamundá ou Nhamundá, da sua nascente principal na Serra Uassari até o paralelo da nascente principal do rio Alalaú, seguindo por êsse paralelo até alcançar a referida nascente; o rio Alalaú, até a sua foz no rio Jauaperi, descendo por êste até a sua foz no rio Negro e por êste rio acima até a foz do rio Jufari; - a Sudoeste, o rio Jufari, desde a sua foz até a sua nascente principal; o divisor de águas entre os rios Demeni e Xeruiini, desde a nascente principal do Jufarí até o divisor de águas entre o Demení e o Catrimani; êste divisor até encontrar o paralelo que passa pela nascente principal do rio Catrimani e seguindo por êste paralelo até a serra Parima” (BRASIL, 1944)

Mapa 5 – Divisão do Território Federal do Rio Branco conforme Decreto Lei nº 5.812/43



Fonte: Oliveira (2006)

O Decreto Lei nº 5.812/43, define no “Art. 2º - Passam para a Domínio da União os bens que, pertencendo aos Estados ou Municípios na forma da Constituição e das leis em vigor, se acham situados nos Territórios delimitados no artigo precedente” (BRASIL, 1943), o que deixa evidente a intenção da União em ocupar os espaços fronteiriços e centralizar forças do poder central em áreas com terras “devolutas”.

Dadas as condições de acesso via fluvial até Manaus, o distrito de Caracará, do qual pertencia ao município de Boa Vista, tornou-se o principal meio de ligação entre Boa Vista e Manaus. Por este se situar junto à divisa municipal de Catrimani, o qual nunca foi instalado, Caracará passou a integrar o Território Federal como município em 1955, por meio da Lei Federal nº 2.495, de 27 de maio de 1955, conforme localização no Mapa 6.

Em 1962, por meio da Lei n.º 4.182, de 13 de dezembro de 1962, o nome do Território foi modificado para Território Federal de Roraima, tendo em vista as sucessivas confusões com a cidade de Rio Branco, capital do estado do Acre.

Mapa 6 – Território Federal de Roraima antes das emancipações de 1982



Fonte: Oliveira (2006).

Um dos objetivos do governo federal, ao criar os Territórios Federais na região norte do país, foi a ocupação e o povoamento da Amazônia para o alcance do desenvolvimento da região e garantia de defesa nacional. Este último, caracterizou-se como um dos principais aspectos para criação dos territórios, já que o início da Segunda Guerra Mundial despertou a preocupação do governo central nas 'questões de limites territoriais', provocando, uma necessidade de povoação das referidas áreas, já que as mesmas estão localizadas em áreas de fronteira (NOGUEIRA *et al*, 2013, p. 2).

As investidas da União podem ser analisadas pelo Decreto-lei nº 7.916, de 30 de agosto de 1945, o qual dispõe sobre a distribuição das terras devolutas nos Territórios Federais, principalmente na descrição dos 3º e 4º artigo do referido Decreto-lei:

Art. 3º Todo aquele, pessoa natural ou jurídica, que tenha obtido permissão do Conselho de Segurança Nacional, ou que goze do direito de adquirir terras ou exercer atividades econômicas, na faixa de cento e cinquenta quilômetros ao longo das fronteiras, de acordo com o que dispõem os Decretos-leis ns. 1.968, de 17 de janeiro de 1940, e 2.610, de 20 de setembro de 1940, poderá requerer ao Governador do respectivo Território, lhe seja deferido cultivar lote desocupado de terrenos marginais ou devolutos, em qualquer ponto dos limites territoriais, desde que tais lotes tenham testada inferior a um quilometro sobre os rios ou estradas e comunicações regionais, e a sua área não exceda dois mil hectares.

(...)

Art. 4º Nenhuma "Licença de ocupação" será expedida pelos Governadores dos Territórios sem que o requerente se comprometa a fixar residência nas terras e a dar início aos trabalhos agrícolas dentro de noventa dias da localização, sob pena de caducidade (BRASIL, 1945, não paginado).

De fato, a principal façanha alcançada pelo governo federal foi a definitiva instalação do Poder Central na região norte do país. Magalhães (2008, p. 91) citando Costa e Marcondes Filho considera que com estas medidas haveria uma ampliação do Brasil sem o aumento do território, isto é, esta ampliação dava-se pela presença do poder central através dos Territórios, incentivando o desenvolvimento econômico e social regional.

Com o incessante anseio pela ocupação das terras amazônicas, o Governo Federal adotou políticas públicas exclusivas para a região, entre elas, o desenvolvimento do setor de transporte e de produção. Após a definição da

organização administrativa dos Territórios<sup>31</sup>, o primeiro governador do Território do Rio Branco, Capitão Ene Garcez, elaborou o “Plano Quinquenal de Desenvolvimento – 1945-1949” com o objetivo de diminuir o isolamento da região<sup>32</sup>. Para isso, iniciou-se a construção da estrada entre o município de Boa Vista e de Caracaraí além dos primeiros projetos de colonização dirigida (MAGALHÃES, 2008).

Nessas primeiras ações desenvolvidas pelo governador Ene Garcez, a colonização dirigida foi fortemente motivada pelo governo federal por meio do recrutamento de mão-de-obra do nordeste para trabalhar na agricultura, sendo, ainda, favorecido com uma ajuda de custo durante 150 dias, incluindo assistência médica (MAGALHÃES, 2008). Mesmo com bons incentivos, a primeira tentativa de colonização não obteve sucesso devido as dificuldades encontradas para o estabelecimento de colonos, tendo como principal problema a falta de infraestrutura, tais como condições básicas de saúde e transporte, o que são verificadas pelo então governador, conforme analisa Magalhães (2008):

O governador revelou que tinha consciência dos percalços da colonização dirigida, pois as condições de acessibilidade a essas colônias eram extremamente precárias, o que dificultou, de certa forma, a viabilização destes empreendimentos em curto espaço de tempo. Nota-se, também, a grande incidência de malária. Tudo isso fez com que a maioria dos colonos assentados abandonasse os lotes (MAGALHÃES, 2008, p. 95).

Mesmo diante de vários problemas de infraestrutura e dando continuidade a colonização dirigida da região, o governo do Coronel Belarmino Neves Galvão (1951-1952) criou outros polos de colonização cujo objetivo era explorar os recursos naturais do Território. Foram criadas as colônias de Fernando Costa, que posteriormente transformou-se no município de Mucajaí, a de Brás de Aguiar, que deu origem ao município de Cantá e, por fim, a colônia de Coronel Mota, localizada na região do Taiano (DE MIRANDA, 2003, p. 36).

Sem condições para o escoamento da produção, as únicas atividades econômicas que se sustentavam eram a pecuária e a extração mineral. Nestes primeiros anos de Território Federal era visível a dependência dos auxílios da União

---

<sup>31</sup> Após a criação do Território Federal do Rio Branco, a estrutura administrativa foi definida pelo Decreto nº 7.775, de 24 de julho de 1945, dispendo da seguinte forma: Governador, um Departamento de Serviço Público, seis Divisões (saúde, educação, assistência e proteção à infância e juventude, produção, obras e serviços industriais e segurança) e, por fim, o Parque Nacional da Ilha de Maracá.

<sup>32</sup> No período anterior à construção das estradas, o único meio de acesso à cidade de Boa Vista era pelo Rio Branco, cuja navegabilidade era comprometida durante as vazantes do rio na época do verão.

cujo recursos chegavam em pequenas e fragmentadas porções (D'ACAMPORA, 2012, p. 81).

Diante dos fatos, percebe-se que a preocupação com a questão fundiária é totalmente ignorada pelos governos central e local, já que não era considerada a ocupação das terras pela população indígena. Nessa perspectiva, Vieira (2014) analisa:

A ideologia utilizada pela sociedade envolvente é bem simples de ser compreendida: as terras são de ninguém e dessa forma podem ser ocupadas sem causar problema, o que em última instância reforça também a ideologia do vazio demográfico, onde via de regra passou a desconsiderar a presença indígena na região, reafirmando a existência de muita terra para pouco índio (VIEIRA, 2014, p. 62).

A questão fundiária do Território Federal de Roraima ficou mais evidente após o Plano de Interação Nacional (PIN)<sup>33</sup>, elaborado durante o governo Médici em 1970. Nogueira *et al* (2013, p.5-6) citando Oliveira, enfatiza que, a partir da década de 70, a abertura das rodovias federais, a BR 174 e a BR 210, influenciou no fluxo migratório da região alterando as relações econômicas e as sociais.

A região passou a ter possibilidades de projetar o seu desenvolvimento a partir da implementação das metas dos Planos Nacionais de Desenvolvimento-PND I e II. Quando o Governo Federal passou a investir pesadamente na melhoria da infraestrutura voltada para sua ocupação, numa tentativa de mudança do perfil produtivo local, lançando incentivos para atrair investimentos para a região, iniciando contatos com os grupos indígenas arredios e começando um grande Programa de Assentamento com base nas premissas de colonização então vigentes (ITERAIMA, 2005).

Ademais, Magalhães (2008) discorre que estas BR's serviram de atrativos, no que tange ao emprego e a possibilidade de aquisição de terras (lotes) ao longo das rodovias federais.

A base desses assentamentos no Território foi a colônia de Projeto de Assentamento Rápido – PAR, Alto Alegre, Apiaú e Baraúna, próximas a capital de Boa Vista e, ao sul, Projeto de Assentamento Dirigido – PAD, Anauá, Jatapu e o PAR Jauaperi. A partir desses núcleos, várias vilas agrícolas foram se formando, tais como São João da Baliza, São Luiz e Rorainópolis, as chamadas cidades pioneiras. Observa-se, a partir dessa segunda fase de colonização, uma mudança nos produtos cultivados, centrados principalmente na exploração madeireira e na formação de

---

<sup>33</sup> O Plano de Integração Nacional objetivava o desenvolvimento socioeconômico da região amazônica, por meio da construção de estradas, colonização rural, exploração mineral e construção de hidrelétricas e portos.

pastos para pecuária. Convém esclarecer que as colônias variam muito em termos de tamanho e de capacidade de assentamento, mas no geral são construídas a partir das estradas principais. Os lotes são localizados ao longo das estradas principais e vicinais. Os tamanhos variam de 50, 60 e 100 hectares. A colonização recente ocupou o sul e o sudeste de Roraima. Destaca-se aí o maior número de assentamentos. Coube ao INCRA promover os assentamentos. Com a criação do Estado, o ITERAIMA (Instituto de Terras e Colonização do Estado de Roraima) também passou a realizar assentamentos (MAGALHÃES, 2008, p. 102).

Já em 1982, contava-se com 42 núcleos de colonização localizados, em sua maioria, ao longo das BR-174 e BR-210. Nos anos seguintes, o Ministério do Interior, do qual Roraima e todos os outros Territórios Federais estavam vinculados, realizou levantamento da situação fundiária da região, onde detectou graves problemas. Com o objetivo de concretizar a vinda de migrantes para ocupação dos “espaços vazios” na Amazônia brasileira e desenvolver a cultura da agropecuária, o referido Ministério realizou estudo para elaborar o segundo plano de ação do governo para o então Território Federal de Roraima. Conforme análise de Vieira (2014):

Foi através desse estudo que se constatou, depois de todo o levantamento efetuado, que a situação fundiária dos proprietários de terra em Roraima era totalmente indefinida. Nesse período havia somente 1.193 imóveis rurais cadastrados pelo Sistema Nacional de Cadastro Rural; desses, apenas 172 possuíam títulos definitivos de propriedade. As propriedades definitivamente regularizadas representavam somente 14% dos imóveis cadastrados, o que corresponde a 32% da área total de 1.835.652,7 ha. A maior parte dos proprietários não tinha como regularizar sua situação fundiária, pois não tinha como comprovar a posse definitiva das suas fazendas, sendo a sua maioria em áreas indígenas, portanto, terras da União (VIEIRA, 2014, p. 63-64).

A partir da criação do INCRA, em 1973, houve melhor ordenamento na regularização de terras na Amazônia. No entanto, apenas em 1979 uma representação daquela instituição chegou à Boa Vista com o intuito de iniciar as atividades de regularização de terras e promover política agrária por meio de assentamentos rurais. No entanto, essa situação fundiária permaneceu indefinida até a Constituição Federal de 1988, quando a criação de Roraima como estado membro da federação definiu estrutura administrativa competente, com capacidade de gerir seus recursos financeiros e o próprio território.

O Governo Federal incentivou os projetos de assentamento por meio de ações de colonização do INCRA, primeiramente nas proximidades de Boa Vista, nas áreas de transição cerrado/floresta, a leste e a oeste do antigo Município, mais tarde, na direção sul, atraído pela abertura das estradas de integração, BR- 174 e

BR-210. Paralelamente também, surgiu a demarcação de terras indígenas ao lado de áreas destinadas à preservação ambiental.

A Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, no âmbito do FINAM, lançou no mesmo período, incentivos destinados a impulsionar economicamente a Região Norte, por meio de projetos para o desenvolvimento da pecuária na região do lavrado, a partir de projetos baseados em índices técnicos de rentabilidade. Em Roraima os projetos fracassaram, com raras exceções, devido à falta de tecnologia para a criação intensiva de gado nas condições locais e, também, em função dos desvios e emprego inadequado dos incentivos fiscais (ITERAIMA, 2005).

Entretanto, os problemas da falta de definição dos direitos de propriedade do Estado de Roraima não se resumiam apenas na questão agrária e rural, mas no próprio ordenamento territorial dos municípios. No período compreendido entre a criação do Território Federal até a criação do estado federado, entre 1943 e 1988, Roraima passou por significativas transformações políticas. Após a definição do município de Boa Vista como capital do Território Federal, houve a necessidade da criação de outros municípios.

O primeiro a ser constituído foi o município de Caracaraí por meio da Lei Federal nº 2.495, de 28 de maio de 1955. Essa estrutura política permaneceu inalterada até 1982, quando, por meio da Lei Federal nº 7.009, de 1º de julho de 1982, criou-se os municípios de Mucajaí, São João da Baliza e São Luiz, com terras desmembradas do município de Caracaraí. Do município de Boa Vista, foram desmembradas as terras para a criação dos municípios de Bonfim, Alto Alegre e Normandia (MAGALHÃES, 2008), conforme mapa 7. Posteriormente, o Decreto nº 87.780, de 9 de novembro de 1982, estabeleceu novos limites para os municípios do Território Federal de Roraima e a Lei nº 7.206, de 5 de julho de 1984, fixou a data da eleição dos vereadores dos municípios (BRASIL, 1982, 1984).

Mapa 7 - Mapa político do Território Federal de Roraima em 1982



Fonte: OLIVEIRA, 2006

Nogueira *et al* (2013) e Magalhães (2008) afirmam que a criação de novos municípios em Roraima estava ligada a interesses políticos da elite local com o objetivo de transformar o Território Federal em Estado da federação, tendo como principal argumento o crescimento populacional ocorrido na década de 1980.

O crescimento populacional deste período vincula-se aos interesses políticos da elite local, que por meio de articulações diversas, notadamente na esfera federal tinham por objetivo canalizar este crescimento para a passagem de Território a Estado. Outro aspecto neste jogo de interesses liga o aumento populacional com a contingente eleitoral, visto que até os primeiros anos da década de 1980 o Território Federal de Roraima contava com uma população apenas de 79.159 habitantes e com dois municípios, a capital Boa Vista e o de Caracará (NOGUERA *et al*, 2013, p. 7).

De fato, a partir da década de 1970, as migrações populacionais para os estados da região norte, foram incentivadas pelo governo federal com o intuito de ocupar os espaços vazios, ocasionando um aumento populacional. Em Roraima, especificamente, a melhoria na infraestrutura por meio da construção da BR-174 e BR-210, por exemplo, foram um dos fatores que impulsionaram a ocupação territorial pelos imigrantes.

Em 1º de julho de 1988, a Assembleia Nacional Constituinte aprovou a proposta que transformou os territórios federais de Roraima e Amapá em estados federativos da União. Em 05 de outubro de 1988, com a promulgação da Carta Magna, esses dois territórios passaram à condição de Estado.

#### *4.2.3 A Constituição Federal de 1988 e a criação do Estado de Roraima*

A crescente demanda pelo retorno da democracia no país acarretou diversas solicitações no decorrer da elaboração da nova constituinte. A transformação do Território Federal para estado membro da federação foi um dos pontos reivindicados durante as eleições de 1986, época da qual foi instituído o Congresso Nacional e, posteriormente, transformou-se em Assembleia Constituinte (SANTOS, 2013).

Internamente, segundo Magalhães (2008, p. 103), a maior parte da classe política local defendia a criação do novo Estado, principalmente com o objetivo de participar do futuro político da região como membro da federação. Para isso, havia grande interesse em garantir recursos financeiros da União.

Contudo, Santos (2013, p. 134), cita o discurso do deputado federal na época Alcides Lima na sessão do dia 28 de maio de 1985: “o clima de expectativa que antes existia no território, com o advento da Nova República, começa a se transformar em angústia e desencanto, com a tendência para o caótico”. O autor deduz das palavras do deputado o grande interesse de “outros Estados” e “de empresários” para a exploração mineral nos anos seguintes, principalmente pela abertura da BR 174 e levantamentos do Projeto Radam.

A partir da promulgação da Constituição Federal, que criou os Estados de Roraima, Amapá e Tocantins, foi estabelecido o interstício de dois anos para a implantação de instituições nos novos Estados. A indicação dos governadores por

parte do governo Federal continuou até 1990, quando houve a primeira eleição direta para a escolha do primeiro governador e dos deputados estaduais, conforme previsto no Art. 14, parágrafo 1º, que estabelece “a instalação dos Estados dar-se-á com a posse dos Governadores eleitos em 1990” (BRASIL, 1988). No dia 1º de janeiro de 1991, tomou posse o Governador, Brigadeiro Ottomar de Souza Pinto, e os deputados estaduais eleitos.

A disputa por uma cadeira na Assembleia Legislativa do novo Estado da federação foi bastante pleiteada. Segundo Nogueira *et al* (2013):

A disputa para a Assembléia Legislativa, segundo o Jornal “O Estado de Roraima” (1990, Ano II, nº 316, p.03), aponta que foi bem concorrida, tendo em torno de 300 nomes como candidatos de 18 siglas partidárias. (...) Assim, a manchete do Jornal “O Estado de Roraima” do dia 10 de Outubro de 1990, traz como matéria principal – “Assembléia Legislativa já tem seus deputados”, os mesmo foram eleitos por 7 (sete) partidos, contudo, a base maior, individualmente falando, foi o PTB, partido do Ottomar que, elegeu um total de 8 (oito) deputados estaduais (NOGUEIRA *et al*, 2013, p. 11).

É importante ressaltar que o artigo 14 da Constituição Federal, que criou o Estado de Roraima, baseou-se também nas normas estabelecidas pela Lei Complementar nº 41/81, o qual determinou a criação do estado de Rondônia. A partir dessa Lei Complementar houve a transferência da porção geográfica do território nacional pertencente à autarquia política extinta após transformação em estado federado, com todos os bens que a integravam, conforme redigido no artigo 15 da referida Lei:

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 (BRASIL, 1981, não paginado).

Conforme inciso I, todos os bens do domínio terrestre que compunham a autarquia extinta passaram para o estado de Roraima, neste caso, compreendidas as terras devolutas. As terras devolutas são aquelas que, dada a origem pública da propriedade fundiária no Brasil, pertencem ao Estado por não estarem aplicadas a qualquer uso público; por não terem sido passadas do Poder Público para os particulares, ou, se o foram, por terem caído em comisso; por não terem sido

integradas no domínio privado por algum título reconhecido como legítimo; e por não pertencerem a outras pessoas políticas (LOBO, 2009).

De lembrar que as terras devolutas que pertencem necessariamente à União, nos termos do artigo 20, II da Carta, são apenas aquelas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei. As demais passaram a pertencer ao novo Estado, até pelo que dispõe o artigo 26, IV da Lei Maior: “Art. 26 - Incluem-se entre os bens dos Estados: (...) IV. as terras devolutas não compreendidas entre as da União”, o que em Roraima significava quase a totalidade do território.

Assim, quer por força do artigo 14 do ADCT combinado com o artigo 15, I da LC 41/81, quer por força desse dispositivo constitucional, as terras devolutas do antigo território passaram ao novo Estado, no momento mesmo de sua criação, como os demais bens descritos nos incisos II e III do artigo 15 da Lei Complementar de Rondônia (STF, 2005).

Entretanto, Santos (2013) afirma que mesmo após a criação do Estado de Roraima, a região manteve antigos problemas, entre eles está a questão fundiária, a demarcação das terras indígenas e a dependência financeira da União. Segundo o autor, para manter a máquina administrativa, o Estado dependia de “80% de repasses federais para se manter” (SANTOS, 2013, p.107), tendo o ano 2000 como referência.

Na década de 1990, houve grande explosão demográfica no estado de Roraima, principalmente incentivada por grupos políticos da região (NOGUEIRA, 2013), o que proporcionou a criação de novos municípios no Estado. Por meio da Lei nº 083, de 04 de novembro de 1994, foram criados os municípios de Iracema, área desmembrada do município de Caracaraí e Mucajaí, e Caroebe, desmembrado do município de São João do Baliza, por meio da Lei nº 082, de 04 de novembro de 1994 (IBGE, 2015).

Permanecendo vastas áreas sem a presença do poder público, o processo de ocupação continuou com a criação de novos municípios e em 17 de outubro de 1995, foram criados os municípios de Pacaraima, por meio da Lei Estadual nº 096/1995, Amajari criado pela Lei Estadual nº 097/1995, ambos desmembrados do município de Boa Vista; Uiramutã (Lei Estadual nº 098/1995), desmembrado do município de Boa Vista e Normandia; Cantá (Lei Estadual nº 099/1995) o qual foi

desmembrado do município de Bonfim e; Rorainópolis (Lei Estadual nº 100/1995), desmembrado do município de São João do Baliza e São Luiz, conforme mapa 8.

Mapa 8 - Atual mapa político do estado de Roraima por ano de emancipação



Fonte: Oliveira (2006)

#### 4.3 Situação Fundiária do Estado de Roraima entre 1988 e 2009

Sob a perspectiva fundiária do Estado de Roraima, o ano de 2009 foi um divisor de águas. O Decreto nº 6.754 de 28 de janeiro de 2009, regulamentou a Lei nº 10.304/2001 (Lei Marluce) e definiu a transferência ao domínio do Estado de

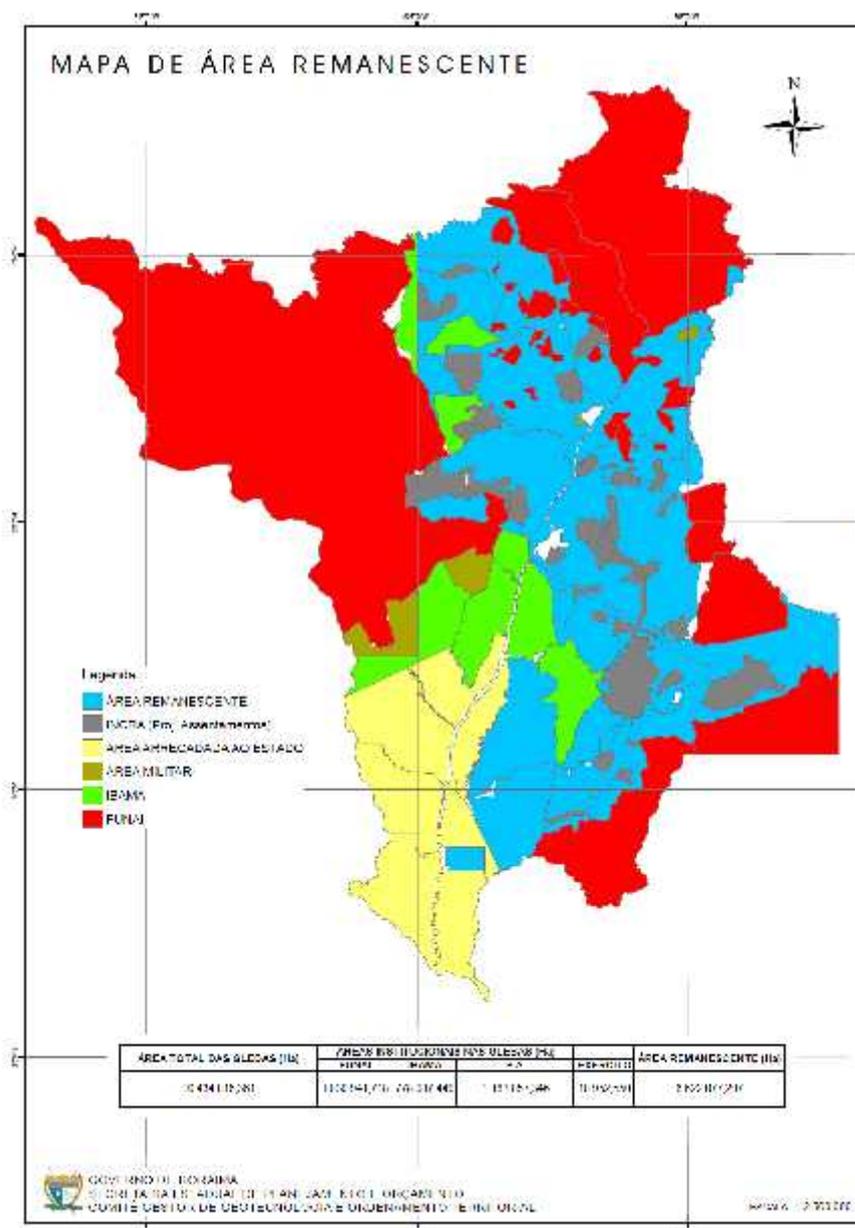
Roraima de terras pertencentes à União, o qual tornou possível a titularidade de terras do estado, de acordo com as especificidades da Lei.

No período compreendido entre 1988 e 2009, ano da transformação de Território Federal para Estado da federação até a data do Decreto nº 6.754, a grande parte do território estadual pertencia à União. Os problemas decorrentes da má de definição dos direitos de propriedade tornaram-se um grande entrave para o desenvolvimento do Estado, além de proporcionar conflitos na região rural e urbana, como por exemplo nas regiões que atualmente compreendem os Territórios Indígenas, as Unidades de Conservação e os Projetos de Assentamento da União.

Segundo dados do Instituto de Terras e Colonização do Estado de Roraima (ITERAIMA), Roraima detém um espaço geográfico de 22.429.898,00 hectares, e até 2009 cerca de 90% do território estava sob domínio da União e 10% sob domínio do Estado. Das terras sob domínio da União, 46,37% estão ocupadas por terras indígenas, 8,42% por unidades de conservação e preservação ambiental e 1,22%, correspondem às áreas do Exército. Das terras sobrando, no total de 7.624.218,0888 hectares, 15,68% estão destinados a projetos de assentamentos dirigidos e 8,11% são áreas tituladas, portanto, áreas de domínio privado, fora dos projetos de assentamento, a área restante é contabilizada pelo INCRA, como remanescente. A área remanescente, aproximadamente 6.622.077,297 hectares, era considerada pelo governo do Estado como área disponível, sem ocupação, a qual foi pleiteada pelo Estado de Roraima (ITERAIMA, 2013).

Até 2009, a área sob domínio da União estava distribuída em 28 glebas, arrecadadas pelo INCRA e registradas em nome da União, excluídas as áreas destinadas à FUNAI. Conforme mapa 9, na área remanescente pleiteada pelo Estado de Roraima encontram-se as glebas sob domínio da União. Após o Decreto nº 5.764/2009, as referidas glebas passaram a integrar o processo de registro em cartório, após identificação georreferenciamento e certificação da área, segundo dados do Projeto Roraima Legal em parceria com o MDA, INCRA e TERRA LEGAL.

Mapa 9 – Mapa institucional do estado de Roraima.



Fonte: SEPLAN, 2014.

#### 4.4 Situação Fundiária do Estado do Roraima após 2009

Após as transferências das terras sob domínio da União para o Estado de Roraima, por meio da Lei nº 10.304/2001, regulamentada pelo Decreto nº 6.754/2009 e posteriormente alterada por meio da Lei nº 11.949/2009, o governo do estado foi autorizado a exercer o domínio de suas terras, respeitando as condicionantes impostas pela Lei Federal. Após as transferências das terras, a situação fundiária do estado passou a ter a seguinte configuração:

Quadro 2 - Situação fundiária do estado de Roraima em 2014

Denominação	Área (ha)	Participação (%)
Reservas Indígenas – FUNAI	10.362.252,0	46,2
Áreas de Preservação - IBAMA/ICMBio	1.708.345,0	12,9
Áreas de Proteção Ambiental Estadual	3.313.080,2	6,6
Áreas sob domínio do INCRA	1.342.959,1	4,9
Áreas do Ministério da Defesa	275.826,2	1,2
Área remanescente do Estado	5.436.813,8	28,2
<b>Área total</b>	<b>22.439.276,4</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SEPLAN (2014)

A área pertencente ao estado de Roraima corresponde a 5.436.813,8 ha ou 28,2% do território total do estado, sendo que há necessidade de georreferenciamento dessa área por parte do INCRA para o repasse total das terras sob domínio da União, excluídas aquelas destinadas a Unidades de Conservação, Projetos de Assentamento, Reservas Indígenas e áreas para defesa militar do território.

A FUNAI é responsável por grande parte do território do Estado de Roraima tendo em vista que 46,6% do espaço físico é destinado às Terras Indígenas. Segundo censo realizado pelo IBGE em 2010, viviam no Estado de Roraima 55.922 índios, sendo que 46.505 estão localizados em TIs e 9.417 estão distribuídos nos municípios do Estado. São 32 Terras Indígenas (TIs), espalhadas em 14 dos 15 municípios existentes, com dimensões diferenciadas, formando dentro do Estado, um território de 10.362.252,0 hectares, segundo os dados da Secretaria de Planejamento do Estado de Roraima por meio do Centro de Geotecnologia e Ordenamento Territorial (SEPLAN, 2014).

Entretanto, a relação de Terras Indígenas apresentada pela FUNAI diferencia-se da divulgada pela SEPLAN, tendo em vista que a FUNAI acrescenta duas outras TIs que se encontram em estudo. São elas: Pirititi, estando atualmente com restrição de uso, possuindo aproximadamente 43.404,00 hectares e localizada no município de Rorainópolis e, a outra pertence à TI Waimiri-Atroari, o qual estuda

o espaço geográfico localizada apenas nos municípios de Rorainópolis, Novo Airão (AM) e Presidente Figueiredo (AM), sem definição de território físico.

O IBAMA/ICMBio detém, sob sua administração, oito Unidades de Conservação e proteção da diversidade biológica do Estado<sup>34</sup>. Essas unidades têm seus espaços protegidos por ato legal que as designam, localizando limites, objetivos e categoria de manejo da área considerada de interesse ecológico ou potencial para a produção econômica sustentável. A área de atuação efetiva do IBAMA/ICMBio, atualmente, é de 1.708.345,0 hectares representando 12,9% do total do Estado, incluídas as áreas da Floresta Nacional do Jauaperí, ainda em fase de regularização, conforme quadro 2.

As terras pertencentes à União e destinadas para fins militares (uso exclusivo do Exército), ocupam 275.826,2 hectares, que representa 1,2% da superfície total do Estado. Essas áreas estão localizadas em duas regiões: uma ao Norte da capital, no Município do Bonfim, e outra ao sul, no Município de Caracaraí.

Com relação a área remanescente do Estado, a mesma está dividida em 33 glebas, incluindo as cinco glebas que foram transferidas de fato ao Estado e estão aptas para titulação. São elas: Barauana, BR-210 II, Murupu, Tacutu e Quitauau, conforme descrito no Quadro 3.

Quadro 3 – Glebas transferidas para o estado de Roraima até 2014

<b>Ord.</b>	<b>Glebas</b>	<b>Situação</b>	<b>Município</b>
01	Barauana	Retificada, Certificada e Registrada por RR	Cantá/Caracaraí
02	BR 210 – II	Retificada, Certificada e Registrada por RR	Caracaraí
03	Murupu	Retificada, Certificada e Registrada por RR	Boa Vista
04	Tacutu	Retificada, Certificada e Registrada por RR	Bonfim
05	Quitauau	Retificada, Certificada e Registrada por RR	Cantá
06	Caracaraí	Retificação não certificada e Registro em RR suspenso	Iracema/Mucajá/Caracaraí
07	Cauamé	Retificação não certificada e	Boa Vista/Alto Alegre

<sup>34</sup> São Unidade de Conservação localizadas no estado de Roraima: Parque Nacional do Monte Roraima, Parque Nacional do Viruá, Parque Nacional Serra da Mocidade, Estação Ecológica de Maracá, Estação Ecológica de Cacararaí, Estação Ecológica do Niquiá, Floresta Nacional de Roraima e, Floresta Nacional do Anauá (ICMBio, 2015).

		Registro em RR suspenso	
08	Normandia	Retificação não certificada e Registro em RR suspenso	Normandia

Fonte: ITERAIMA (2015)

Segundo o coordenador extraordinário de regularização fundiária do programa Terra Legal em Roraima, Sr. Ivan Luiz Oliveira Silva<sup>35</sup>, nas cinco glebas aptas à titulação das terras, existem centenas de títulos expedidos pelo INCRA que necessitam ser excluídos dentro dessas glebas. No entanto, para o êxito da ação é necessário a execução de um termo de cooperação técnica entre o governo estadual e o programa Terra Legal no sentido de regularizar esses títulos antigos do INCRA, conforme prevê Art. 4º do Decreto nº 6.754/2009 (ROCHA, 2015).

Conforme Quadro 4, outras três glebas (Caracaraí, Cauamé e Normandia) foram repassadas ao Estado pelo INCRA mas as áreas não encontram-se certificadas e com registro de titularidade suspenso devido a ação civil pública do Ministério Público Federal, o qual denunciaram algumas ações irregulares possivelmente praticadas por gestores do governo do estado, conforme depoimento de Ivan Luiz Oliveira Silva (ROCHA, 2015).

As demais glebas encontram-se em diferentes processos de repasse: as glebas Amajari, Ereú, Tepequém, Equador, Baliza, Branquinho, Jauaperí, Novo Paraíso, Vista Alegre, Cachimbo, Campina, Mucucuau, Pretinho e Santa Maria do Boiaçu encontram-se a espera de certificação mas foram georreferenciadas, sendo que as três primeiras estão com registro anulado no Estado, conforme descrição no Quadro 4.

Quadro 4 – Glebas em processo de transferência para o estado de Roraima até 2014

<b>Ord.</b>	<b>Glebas</b>	<b>Situação</b>	<b>Município</b>
01	Amajari	Georreferenciamento em certificação pelo INCRA e Registro em RR Anulado	Amajari
02	Ereú	Georreferenciamento em certificação pelo INCRA e Registro em RR Anulado	Amajari/ Pacaraima
03	Tepequem	Georreferenciamento em certificação pelo INCRA e Registro em RR Anulado	Amajari

<sup>35</sup> Entrevista concedida ao Jornal Folha de Boa Vista em 27 de fevereiro de 2015.

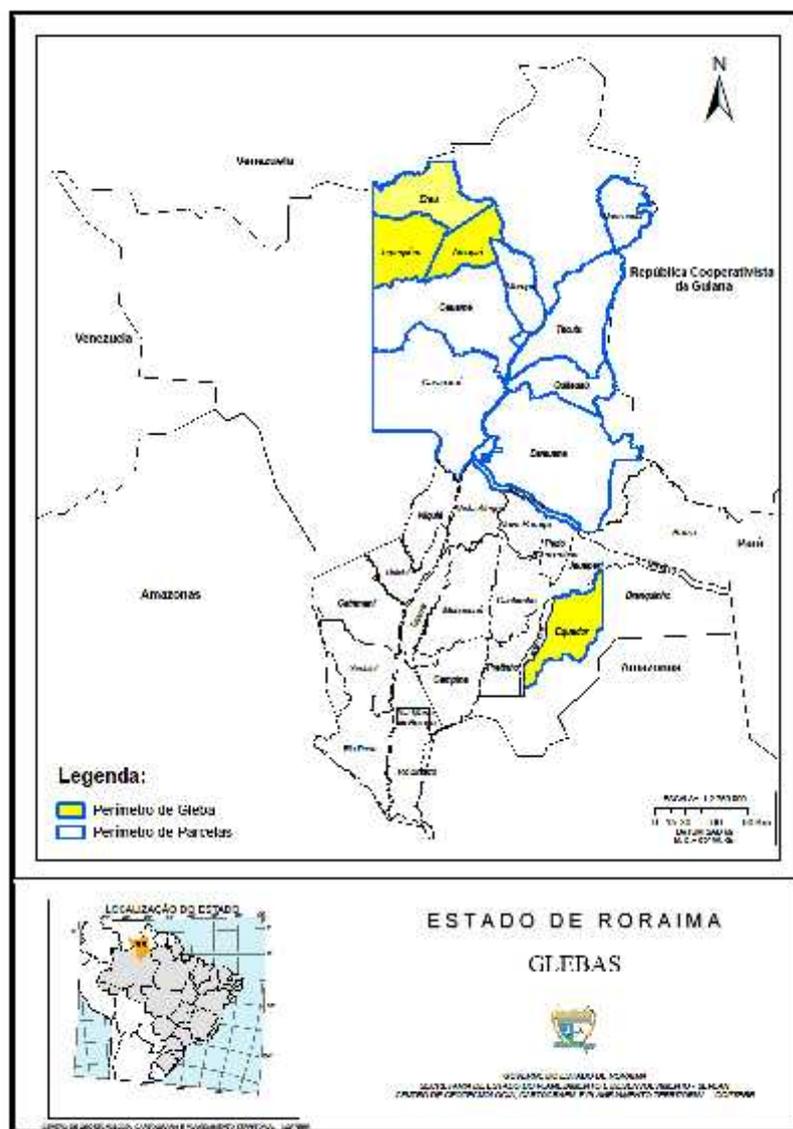
04	Equador	Georreferenciamento em certificação pelo INCRA e Registrado pela União	Rorainópolis/ São João do Baliza
05	Baliza	Georreferenciamento em certificação pelo INCRA a repassar	Caroebe/ São João do Baliza
06	Branquinho	Georreferenciamento em certificação pelo INCRA a repassar	Caroebe/ São João do Baliza
07	Jauaperí	Georreferenciamento em certificação pelo INCRA a repassar	São João do Baliza/São Luiz do Anauá
08	Novo Paraíso	Georreferenciamento em certificação pelo INCRA a repassar	Caracaraí
09	Vista Alegre	Georreferenciamento em certificação pelo INCRA a repassar	Caracaraí
10	Cachimbo	Georreferenciamento em certificação pelo INCRA a repassar	Rorainópolis
11	Campina	Georreferenciamento em certificação pelo INCRA a repassar	Rorainópolis
12	Mucucuau	Georreferenciamento em certificação pelo INCRA a repassar	Rorainópolis
13	Pretinho	Georreferenciamento em certificação pelo INCRA a repassar	Rorainópolis
14	Santa Maria do Boiaçu	Georreferenciamento em certificação pelo INCRA a repassar. O INCRA registrou indevidamente em nome da UNIÃO. Anular e repassar	Rorainópolis
15	Pedro Clementino	A georreferenciar, a retificar e a certificar	Caracaraí/ Rorainópolis
16	BR-174	A georreferenciar, a retificar e a certificar	Rorainópolis
17	BR 210 – I	A georreferenciar, a retificar e a certificar	Caroebe
18	Niquiá	Registrada em nome do Estado	Caracaraí
19	Univi	Registrada em nome do Estado	Caracaraí
20	Catrimani	Registrada em nome do Estado	Caracaraí
21	Taperá	Registrada em nome do Estado	Caracaraí
22	Xeruini	Registrada em nome do Estado	Caracaraí
23	Itapara	Registrada em nome do Estado	Caracaraí
24	Rio Preto	Registrada em nome do Estado	Caracaraí

25	Rio Branco	Registrada em nome do Estado	Caracarái
----	------------	------------------------------	-----------

Fonte: ITERAIMA (2015)

As glebas Pedro Clementino, BR-174 e BR 210 – I encontram-se atrasadas no processo de repasse das terras, já que as mesmas ainda não possuem georreferenciamento, retificação e certificação. Enquanto que as glebas Niquiá, Univi, Catrimani, Taperá, Xeruini, Itapara, Rio Preto e Rio Branco estão registradas em nome do estado de Roraima. A localização das glebas no espaço geográfico do Estado de Roraima pode ser visualizados no mapa a seguir.

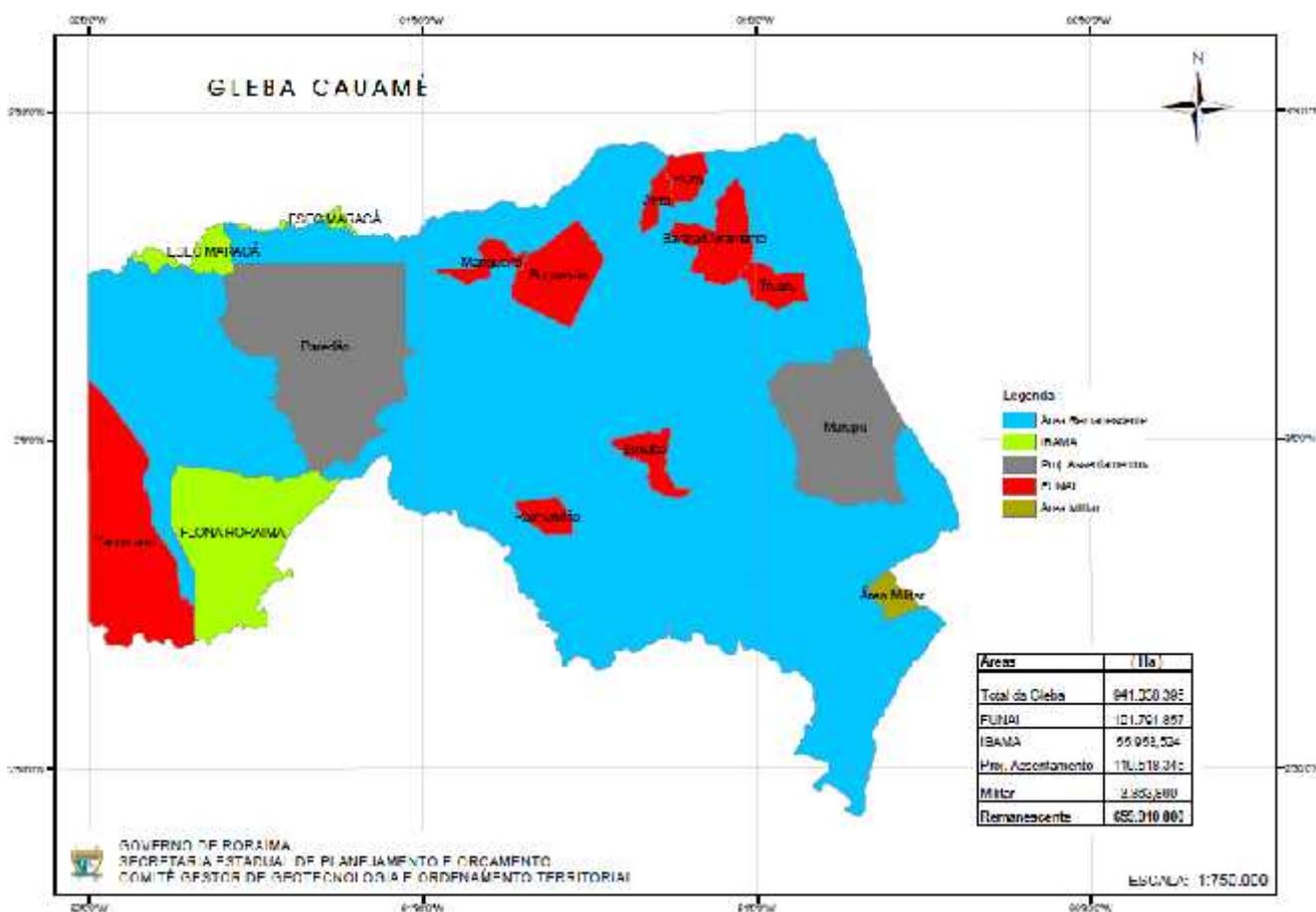
Mapa 10 – Relação de glebas do estado de Roraima



Fonte: CGPTERR/SEPLAN (2014)

É importante ressaltar que mesmo com o repasse das glebas para o estado de Roraima, se faz necessário esclarecer que o total das áreas transferidas não correspondem a completa posse pelo estado, ou seja, dentro de cada gleba há, ainda, parcelas do território que pertencem à União, conforme exemplificado no mapa a seguir.

Mapa 11 – Gleba Cauamé



Fonte: SEPLAN, 2014

Verifica-se que o total da área da gleba Cauamé corresponde a 941.038,395 ha, sendo que 10,8% são destinadas as Terras Indígenas do Raimundão, Sucuba, parte do território Yanomami, Mangueira, Boqueirão, Pium, Anta, Barata/Livramento e Truaru, todas administradas pela FUNAI. Os Projetos de Assentamento, neste caso, do Murupu e Paredão, também são beneficiados com uma parcela da gleba na qual representam 12,7%. A gleba Cauamé também possui 5,9% da sua área sob responsabilidade do IBAMA/ICMBio para delimitação da Floresta Nacional Roraima

e parte da Estação Ecológica de Maracá e, além disso, ainda conta com a presença das Forças Armadas no seu território (0,5%).

A área remanescente da gleba Cauamé representa 70,1%, ou seja, 29,9% da gleba ainda se encontra sob domínio da União representada pelos seus órgãos competentes. Vale ressaltar que tal situação caracteriza apenas uma das glebas do território do estado de Roraima; as demais, sem exceção, apresentam as mesmas estratificações, com a presença de pelo menos um órgão do Estado.

Para suprir a demanda pela regularização fundiária nos estados que compõem a Amazônia Legal, o governo federal por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), instituiu o programa Terra Legal objetivando a regularização fundiária de terras federais nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. A implantação do Programa Terra Legal foi consequência da Lei Federal nº 11.949/2009, resultado da conversão da Medida Provisória 458/2009 pelo Congresso Nacional, publicada em 10 de fevereiro do mesmo ano, a qual obteve muitas críticas pelo curto espaço de tempo para o debate sobre a mesma (BRITO; BARRETO, 2010). No Estado de Roraima, o Programa Terra Legal iniciou as atividades em 2009 e encerrará a vigência convênio no dia 27 de dezembro de 2015, sem previsão de renovação.

A Lei Federal nº 11.952/2009 abrange os Estados da Amazônia Legal e parte da premissa que é necessário a regularização das terras públicas, ou seja, aquelas que não possuem a titularidade das propriedades, para resolver a indefinição da propriedade privada. Segundo Brito e Barreto (2010, p. 2), a referida lei segue algumas regras para a regularização das terras, como por exemplo “respeitam leis ambientais e fundiárias vigentes, incluindo a realização de georreferenciamento dos imóveis e a obrigação de cumprimento da legislação ambiental ao exigir recuperação de passivo ambiental”,

A titulação das terras é de competência do Estado por meio do órgão responsável pela regularização fundiária e, no caso de Roraima, essa responsabilidade é do Instituto de Terras do Estado de Roraima (ITERAIMA). Entretanto, a legislação federal prevê acordos e convênios que possam viabilizar e direcionar os órgãos estaduais no processo de titulação das terras, como é o caso do Programa Terra Legal, destinado exclusivamente para os Estados da Amazônia Legal.

Exclusivamente para o caso de Roraima, há ainda a influência da Lei nº 10.304/2001, regulamentada pelo Decreto nº 6.754/2009, no que tange a regularização das terras no Estado. Segundo o coordenador do Programa Terra Legal, Ivan Lins, a indefinição de algumas áreas de conservação, previstas na referida Lei e que não estão definidas dentro de uma câmara técnica ou política entre a União, ICMBio, Ministério do Meio Ambiente e o Estado, faz com que a transferência não se realize (ROCHA, 2015). Um exemplo da atual situação fundiária que Roraima se encontra é a indefinição territorial para criação da Unidade de Conservação do Lavrado o qual é uma determinação do Decreto nº 6.754/2009, entre outros casos. Dessa forma, a efetiva transferência de terras para o Estado de Roraima depende do destacamento de todas as áreas da União e as áreas inalienáveis.

Dessa forma, para a completa definição dos direitos de propriedade das terras do Estado de Roraima são necessárias ações efetivas por parte dos legisladores, ou seja, a criação de regras claras para direcionar o comportamento dos proprietários rurais e as ações de fiscalização e monitoramento do poder público. Para isso, o próximo capítulo aborda a atuação do legislativo estadual sobre a questão fundiária de Roraima, com foco na elaboração de leis que regulam a atividade.

## 5 ATUAÇÃO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA

Este capítulo aborda as ações da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima sob a luz da regularização fundiária de áreas remanescentes, no período compreendido entre os anos de 1991 e 2014, início das atividades legislativas no Estado e a conclusão da última legislatura. Para tanto, este capítulo aborda, primeiramente, a atuação da Comissão Permanente de Terras, Colonização e Assuntos Indígenas; em seguida analisa o processo de implantação da atual legislação que regula a situação fundiária do Estado sob a perspectiva da Comissão Externa Especial; e, por fim, compara a legislação fundiária estadual com a legislação fundiária federal vigente.

Neste caso, foram utilizadas as atas elaboradas nas reuniões da Comissão de Terras, Colonização e Assuntos Indígenas; documentos elaborados no período de permanência da Comissão Especial Externa que tratou do Projeto de Lei nº 028/2014; entrevista com os deputados estaduais que participaram da Comissão Especial Externa e; demais documentos, relativos a questão fundiária, oriundos da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima.

### 5.1 A legislação estadual sobre a regularização fundiária em Roraima

A partir da criação do Estado de Roraima, poucas leis estaduais foram efetivamente elaboradas pela Assembleia Legislativa tendo como objetivo a regularização das atividades fundiárias. Entretanto, a Constituição Estadual aborda a referida questão nos artigos 123 a 129, especificamente nos artigos 128 e 129, o qual são transcritos a seguir:

**Art. 128.** É facultado ao Estado atuar em colaboração com a União na reforma agrária referente aos imóveis rurais que não estejam cumprindo sua função social, nos termos da Constituição e Legislação Federal.

Parágrafo único. A Lei disciplinará sobre a criação e a implementação de projetos de assentamento de colonos, para os quais o Estado alocará, no Orçamento Plurianual, recursos com vistas a atender à necessidade de construção de infra-estrutura básica dos projetos no decorrer do processo de assentamento.

**Art. 129.** O Estado promoverá sua política fundiária através da criação de um Instituto de Terras, que será constituído na forma da Lei.

Parágrafo único. Ao Instituto de Terras caberá a responsabilidade de executar as diretrizes globais e setoriais da política fundiária (RORAIMA, 1991, p. 55).

Nota-se que o Art. 128 da Constituição Estadual reforça a importância das políticas fundiárias desenvolvidas pela União no Estado, mesmo sendo facultado a atuação das duas esferas governamentais. No entanto, após a criação do Estado de Roraima e sob a perspectiva da regularização fundiária, a primeira ação da Assembleia Legislativa foi a criação do Instituto de Terras e Colonização de Roraima (ITERAIMA), por meio da Lei nº 030 de 26 de dezembro de 1992. O ITERAIMA foi criado com o seguinte objetivo:

Art. 4º - O ITERAIMA tem por finalidade executar a política fundiária do Estado, investido de poderes de representação para promover a discriminação, arrecadação e regularização das terras públicas e devolutas do Estado ou aquelas transferidas da União, por força da lei, ou incorporadas por qualquer meio legal ao Patrimônio Estadual, bem como a normatização de áreas urbanas e rurais, de domínio e posse do Estado (RORAIMA, 1992, não paginado).

Após seis anos de criação do ITERAIMA, entrou em vigor a primeira lei de regularização fundiária do Estado de Roraima, a Lei nº 197 de 08 de abril de 1998 que dispõe sobre as terras de domínio do Estado de Roraima e sua atuação no processo de Reforma Agrária, Regularização Fundiária, sendo regulamentada por meio do Decreto nº 2.070, de 03 de julho de 1998. No entanto, a Lei nº 197/98, foi revogada para dar lugar a Lei nº 738 de 10 de setembro de 2009.

A Lei nº 738/2009 foi editada no período do governo de José de Anchieta (PSDB) após homologação do processo de transferência das terras de domínio da União para o Estado de Roraima, por meio do Decreto nº 6.754/2009, o qual regulamentou a Lei nº 10.304/2001. A importância do Decreto nº 6.754/2009 para o Estado de Roraima possibilitou nortear a definição legal das ações de regularização fundiária que culminou na Lei nº 738/2009.

Após as transferências das terras sob domínio da União para o Estado de Roraima, a titularidade do território tornou-se responsabilidade do ITERAIMA. No entanto, até dezembro de 2014, considerou-se apenas o espaço geográfico composto por cinco glebas (Barauana, BR-210 II, Murupu, Quitauau e Tacutu), as quais foram efetivamente transferidas ao Estado. As demais glebas, as quais fazem parte do mesmo processo de repasse, necessitaram tramitar pelas diversas questões burocráticas impostas pelo Decreto de regulamentação, tais como o georreferenciamento do território e de elaboração de termo de cooperação técnica

entre os órgãos de regularização de terras da União e do Estado de Roraima para sanar casos específicos (SEPLAN, 2014).

Entretanto a Lei nº 738/2009 foi alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), ajuizada pela Procuradoria Geral da República (PGR), sob a alegação de estabelecer normas sobre política fundiária rural. Neste caso, os questionamentos sobre a lei estadual prediziam a usurpação da competência privativa da União que corresponde em legislar sobre direito agrário e normas gerais de licitação, o que configura violação dos artigos 37 e 188 da Constituição da República (STF, 2013).

O relator do Projeto de Lei, tanto o que originou a Lei nº 738/2009 e a Lei nº 976/2014, o ex deputado Ionilson Sampaio (PSB), admitiu as inconstitucionalidades na primeira Lei, das quais foram corrigidas posteriormente durante o processo de ajustamentos da Lei nº 976/2014, conforme declaração do mesmo em entrevista realizada em 16/07/2015:

[...] Com a Lei 10.304 (Lei Marluce), que foi a lei que transferiu as terras para o Estado, a gente passou a ter a expectativa de ter essas terras, por que até hoje isso está meio pendente, mas a gente criou a primeira Lei de Terras, que foi a 738/2009, depois ela foi questionada, no STF por algumas inconstitucionalidades, e nós corrigimos essas inconstitucionalidades. Inclusive tive a oportunidade de ser relator tanto da primeira quanto da segunda, agora a 976 que substituiu a 738, nós corrigimos essas inconstitucionalidades. E ela está em pelo vigor, foi promulgada pelo Estado, inclusive, agora no mês de abril, teve uma manifestação do Procurador Geral da República, Dr. Rodrigo Janot, dizendo que a lei é apta, ela não tem nenhuma inconstitucionalidade, o que dá assim também uma certa tranquilidade para o Estado começar a segurança jurídica para começar realmente a titular as propriedades rurais do Estado (SAMPAIO, 2015, não paginado).

Diante desse fato, o poder executivo, sob a administração do governador Francisco Rodrigues (PSB), encaminhou a Mensagem Governamental nº 031, de 20 de maio de 2014, para a Assembleia Legislativa do Estado anexado com o Projeto de Lei nº 028/2014, estabelecendo nova política fundiária e de regulamentação fundiária rural do Estado de Roraima. O referido documento resultou na criação da Comissão Especial Externa (Resolução nº 020/2014), no dia seguinte ao recebimento do Projeto de Lei pela Casa Legislativa estadual.

Até o dia 14 de julho de 2014, data de aprovação e sanção da nova lei de regularização fundiária do Estado, a Lei nº 976, e revogação da Lei nº 738/2009, a Comissão Especial Externa, em parceria com o órgão públicos do poder executivo, trabalharam de forma criteriosa para que não ocorressem os mesmos questionamentos da Lei de Terras anterior. No entanto, em setembro de 2014, o

Ministério Público Federal encaminhou representação à Procuradoria-Geral da República (PGR) para ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.006/RR contestando a Lei Estadual nº 976/14. No dia 08 de abril de 2015, o procurador-geral da República, Rodrigo Janot, emitiu parecer pela constitucionalidade da Lei Estadual de Terras, e pela extinção da ADI, que questionava a Lei nº 738/2009 (Anexo I).

Em entrevista ao Jornal Folha de Boa Vista, o Procurador do Estado, Sr. Edival Braga analisou o parecer do Procurador Geral da República explicando:

Na jurisprudência, existe uma maneira de extinguir a ADI, que é revogando a lei. Mas, dependendo da maneira como essa revogação é feita, o Supremo Tribunal Federal entende como uma burla. Então, era preciso demonstrar para o STF que o Estado estava revogando a lei de 2009 não por causa da ADI, mas porque era preciso aperfeiçoá-la, [...] até mesmo porque a primeira lei é de 2009 e, a segunda, de 2014. É natural que no transcurso temporal tenham acontecido fatos que exigissem a mudança da lei.

[...] Esse era o primeiro passo (aprovação da Lei de Terras Estadual). Restava o segundo ato, que era peticionar junto ao STF pedindo a extinção da ADI 5.006. A ideia era tentar demonstrar que a revogação da lei era constitucional e que a lei anterior tinha sido revogada porque era necessário aprovar uma lei mais aprofundada, atualizada com a realidade e as peculiaridades regionais (VIEIRA, 2015).

A atual Lei de Terras estadual possui 91 artigos dos quais alguns precisam de regulamentação para a efetiva operacionalização do órgão fundiário estadual, o ITERAIMA, conforme relato do Sr. Ionilson Sampaio (2015) quando questionado sobre as dificuldades encontradas para a definição da Lei nº 976/2014:

[...] não sei porque ainda há tanta morosidade, acredito que seja porque é um governo novo, ela é uma Lei (976/2014) extensa, possui 92 artigos e alguns artigos da lei precisam ser regulamentados, mas não pela Assembleia Legislativa, mas pelo próprio órgão fundiário do Estado, onde basta fazer algumas portarias para regulamentar alguns artigos. Porque, geralmente, como legislador, a gente não pode entrar no nível de detalhamento, porque senão ela fica muito extensa. Algumas coisas agora só cabem ao próprio órgão fundiário para regulamentar e começar a fazer (SAMPAIO, 2015, não paginado).

Portanto, após 26 anos de criação do Estado de Roraima, a Lei Estadual nº 976/2014 é plenamente apta para dar início ao processo de definição dos direitos de propriedades, caminho que Roraima percorre desde a criação do membro federativo, o qual possibilita a abertura de novas oportunidades de desenvolvimento da região.

## 5.2 Comissão Parlamentar

O entendimento sobre as Comissões existentes nas Assembleias Legislativas brasileiras encontra-se em contínuo processo de estudo. Como não é objeto de estudo desta tese doutoral a análise do padrão de comportamento das comissões nas Assembleias Legislativas, mas sim a atuação desta sobre a questão fundiária do Estado de Roraima, uma sucinta explicação da atual estrutura do legislativo nacional, sob o foco das comissões, faz-se necessária.

A partir da Constituição de 1988, o comportamento da política brasileira mudou, tendo em vista a atuação da Assembleia Constituinte para as transformações da nova Carta Magna ocorridas durante o processo de redemocratização. Dentre as modificações impostas pelo novo cenário político, as mudanças no pensamento político nacional atingiram, evidentemente, as atividades do legislativo, tanto no âmbito do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais.

No entanto, estudos sobre o legislativo brasileiro, especificamente sobre as comissões parlamentares a nível nacional, apresentam comportamentos diferentes se comparadas com os estudos norte americanos sobre o assunto (ROCHA; COSTA, 2012) e, essa percepção se torna ainda mais difícil quando analisados a nível estadual.

No Brasil, os trabalhos legislativos são organizados em formato de comissões. Segundo Rocha e Costa (2012):

Além das atribuições relacionadas à elaboração legislativa, as comissões têm a função regimental de fiscalizar e monitorar permanentemente os atos das autoridades e órgãos públicos. Cabe às comissões, ainda, fazer a mediação entre o Poder Legislativo e a sociedade, por meio, por exemplo, da realização de audiências públicas e do recebimento de petições (ROCHA; COSTA, 2012, p. 281).

No Congresso Nacional e em todas as Assembleias Estaduais brasileiras as comissões estão divididas em permanente e temporárias. Na Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, as comissões permanentes subsistem nas legislaturas, cuja principal função é de apreciar os assuntos pertinentes e elaborar parecer; e as comissões temporárias, “se extinguem com o término da legislatura ou antes dele, se atingido o fim para que foram criadas ou findo o prazo estipulado para o seu funcionamento” (RORAIMA, 1992, p. 19). Entre as comissões temporárias estão as

especiais, subdivididas em internas e externas, as de inquérito e a de representação.

Nesse caso, a questão fundiária de Roraima é assunto abordado na Comissão Permanente de Terras, Colonização e Assuntos Indígenas da Assembleia Legislativa do Estado, tema do qual será analisado a seguir.

### *5.2.1 Comissão de Terras, Colonização e Assuntos Indígenas*

No dia 1º de janeiro de 1991, a Assembleia Legislativa do Estado de Roraima empossou os primeiros deputados estaduais eleitos em 1990, assim como iniciou as atividades do poder executivo com a posse do governador eleito, Ottomar de Souza Pinto (PTB). Após o interstício de dois anos foi instalado o novo membro da federação em 05 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988).

A primeira legislatura elegeu vinte e quatro deputados, para um mandato de quatro anos, conforme relação a seguir, em ordem alfabética: Airton Antonio Soligo (Airton Cascavel – PTB), Antonio Evangelista Sobrinho (Antonio Pampinha – PTB), Almir Moraes Sá (Almir Sá – PRN), Célio Rodrigues Wanderley (Célio Wanderley – PRN), Edio Vieira Lopes (Edio Lopes – PFL), Eulina Gonçalves Vieira (Irmã Eulina – PSC), Evônio Pinheiro de Menezes (Babé Menezes – PSDB), Flávio dos Santos Chaves (Flávio Chaves – PFL), Francisco de Sales Guerra Neto (Chico Guerra – PRN), Herbson Jairo Ribeiro Bantim (Berinho Bantim – PFL), Iradilson Sampaio de Souza (Irادilson Sampaio – PDS), Jeil Valério (Jeil Valério – PTB), João Alves de Oliveira (Jaó<sup>36</sup>), José Maria Gomes Carneiro (José Maria Carneiro – PTB), Luiz Afonso Faccio (Faccio – PTR), Noêmia Bastos Amazonas (Irmã Noêmia – PFL), Odete Irene Domingues (Dra Odete – PTB), Otoniel Ferreira de Souza (Otoniel Ferreira – PTB), Paulo Sérgio Ferreira Mota (Sérgio Ferreira – PSDB), Ramiro José Teixeira (Ramiro Teixeira – PL), Renan Beckel Pacheco (Renan Beckel<sup>37</sup>), Rodolfo de Oliveira Braga (Rodolfo Braga – PFL), Rosa de Almeida Rodrigues (Rosa Rodrigues – PSDB) e Vera Regina Guedes da Silveira (Vera Regina – PL) (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA, 2015).

---

<sup>36</sup> Não há informação do partido político, conforme sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima.

<sup>37</sup> Idem.

Apesar de previsto desde a aprovação do Regimento Interno da Assembleia Legislativa em 1992, a questão fundiária do Estado obteve atenção constante apenas na terceira legislatura (1999-2002), a partir da criação da Comissão Permanente de Terras e Assuntos Indígenas, para o biênio 1999/2000, fazendo parte os seguintes deputados estaduais<sup>38</sup>: Aurelina Medeiros (PPB), como presidente, Gelb Pereira (PDT), vice-presidente, e os membros Berinho Bantin (PSL), Vera Regina (PFL) e Helder Grossi (PMDB). A partir do biênio 2009/2010, a Comissão de Terras e Assuntos Indígenas passou a se chamar Comissão de Terras, Colonização e Assuntos Indígenas, permanecendo atualmente com esta denominação.

Segundo o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do estado de Roraima (1992), a Comissão de Terras, Colonização e Assuntos Indígenas possui competência para abordar os assuntos relacionados ao:

a) uso e posse temporária da terra; b) contratos agrários; c) colonização oficial e projetos particulares de interesse público; d) regularização dominial de terras rurais e de sua ocupação; e) aquisição ou arrendamento de imóvel rural por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras; f) alienação e concessão de terras públicas do Estado; g) exploração e aproveitamento de terras públicas estaduais; h) programas de colonização e assentamento rural; i) assuntos relacionados a questões indígenas; j) temas relacionados ao uso da terra não incluídas na competência de outras Comissões; l) fixação do homem na terra; m) programas de assuntos indígenas; e n) alienação e concessão de terras públicas (RORAIMA, 1992, p. 24).

Em 1999, a deputada Vera Regina apresentou à Comissão de Terras e Assuntos Indígenas, denúncia relacionada a aquisição de 172.000 hectares de terras ao sul do Estado por uma organização não governamental denominada “Associação Amazônia”, o qual contatou-se irregularidades na aquisição dessa área. A referida denúncia resultou na criação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI).

A CPI das Terras, como ficou conhecida, criada por meio da Resolução 019/99, objetivou apurar e investigar a atuação da Associação Amazônia e seus dirigentes sobre a aquisição de grande parcela de terras públicas na região sul de Roraima, localizada, especificamente, na gleba Santa Maria do Boiaçu e outra pequena parte na gleba Campina (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA, 1999), as quais estavam registradas em nome da União. Segundo o relatório da CPI das Terras, a Associação Amazônia estaria “realizando pesquisas

---

<sup>38</sup> Os partidos políticos mencionados para cada deputado representam os partidos da época em que participavam da Comissão de Terras e Assuntos Indígenas.

sem o conhecimento dos poderes públicos estadual e municipais, além da não participação do Governo federal através dos órgãos competentes” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA, 1999, p. 2).

Durante o processo de apuração dos fatos, a CPI das Terras realizou oitivas com diversos representantes de órgãos públicos federais, estaduais e municipais, além de representantes da “Associação Amazônia”; visitas *in loco* na sede da Associação e região; e analisou diversos documentos apresentados pelos proprietários da área em questão. A Comissão permaneceu até dezembro de 1999, quando o relator da Comissão, o deputado Urzeni Rocha (PTB), apresentou Relatório Final com a anuência dos demais membros da CPI, cujos trechos da conclusão são apresentados a seguir, especificando, primeiramente, os recursos financeiros apresentados pela ONG em questão:

A Comissão observa, ainda, que os recursos financeiros aplicados pela Associação Amazônica não têm uma origem clara e precisa, entrando em nosso País, possivelmente, de forma ilegal como depreende-se no depoimento do Senhor Plínio Leite da Encarnação, do qual pinçamos o seguinte: “como tesoureiro, que o dinheiro é enviado da Itália para o Brasil, através de sócio que se encontra na Itália, ele traz o dinheiro em mãos e que o Senhor Paolo Roberto Imperiali é sócio da instituição”.

Portanto, observa-se que, em sendo verdadeira a afirmação do depoente, as operações financeiras dessa natureza não têm o controle do Estado brasileiro, e, assim sendo, seus autores estão ingressando com recursos financeiros no território nacional de forma ilegal, caracterizando sonegação fiscal (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA, 1999, p. 46).

Com base ainda na conclusão do Relatório Final e considerando o fato da aquisição de terras públicas pela ONG Associação Amazônia, o relator assegura ainda:

Eminente presidente e demais membros desta Comissão, é claro e cristalino que a posse de terras que se diga da “Associação Amazônia” é totalmente injusta porque repugna o direito; clandestina porque adquirida via processo de ocultamento, além disso, é também de má fé, porque os mesmos se dizem possuidores daquilo que sabem não lhe assistir direito para possuir a coisa.

É de bom grado e oportuno acrescentar que, mesmo levando em consideração se a “Associação Amazônia” e seus dirigentes obtém posse da área de terras, mediante compra, ainda que o tenha feito daqueles Ribeirinhos, o fizeram de quem não é dono. Portanto, é nula de pleno e total direito (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA, 1999, p. 51).

De forma geral, a CPI das Terras recomendou diversas medidas a serem adotadas pelo Poder Público, em especial ao Poder Executivo, cujo não atendimento de tais medidas, caracterizaria omissão do Poder Público, segundo o relator,

Deputado Urzeni Rocha. De fato, a experiência vivenciada pela CPI das Terras originou preocupação com relação a ocupação de áreas de difícil acesso e sem a definição dos direitos de propriedade no Estado de Roraima, tendo em vista que a própria relatoria recomendou à casa legislativa estadual solicitação de apoio do Ministério da Defesa na vigilância das áreas mais remotas do estado. No entanto, após o encerramento das atividades da CPI das Terras, a Comissão de Terras e Assuntos Indígenas continuou acompanhando o caso, mas sem resultados significativos.

A CPI das Terras foi o ato mais importante da Assembleia Legislativa no que consiste a questão fundiária estadual e considerando o período anterior ao Decreto nº 6.754/2009, o qual não foi apresentado pela Comissão de Terras, Colonização e Assuntos Indígenas, matérias significativas para a regularização das terras do Estado. Nos anos seguintes, a Comissão permaneceu reunindo-se para tratar sobre os assuntos de sua competência, principalmente denúncias de apropriação indevida de terras em áreas rurais e conflitos de fazendeiros em áreas indígenas. Neste último caso, os principais questionamentos realizados pela Comissão estavam localizados na área que atualmente compreende a Terra Indígena Raposa Serra do Sol, cuja completa definição do território foi estabelecida em 2009 após decisão do Supremo Tribunal Federal pela homologação em área contínua da Terra Indígena, conforme Atas das Reuniões da Comissão.

Mesmo que tais questionamentos não fossem de competência da Comissão de Terras, Colonização e Assuntos Indígenas, tendo em vista se tratar de terras pertencentes à União, eram mencionados e debatidos em sessões no plenário por deputados que geralmente não faziam parte da Comissão de Terras mas não obtinha o devido encaminhamento dentro da Casa Legislativa do Estado (RORAIMA, 2011).

Um exemplo dos questionamentos sobre a questão fundiária do Estado ocorreu na sessão do dia 21 de junho de 2011, durante a palavra concedida ao Deputado Joaquim Ruiz (PV), líder do governo à época, o qual sugeriu ao Deputado Mecias de Jesus (PR), presidente da Comissão de Terras, após denunciar a posse irregular de terras por dezenas de famílias no interior do Estado, que a fiscalização nessas propriedades poderia ser realizada por amostragem. A preocupação do Deputado Mecias de Jesus e, posteriormente, ratificado pelo Deputado Joaquim Ruiz, consistia em identificar as famílias que possuíam escritura pública das suas

propriedades, mas foram surpreendidas por uma ação de despejo após expedição de títulos definitivos pelo ITERAIMA (RORAIMA, 2011).

Com relação ao assunto abordado, na mesma sessão a Deputada Aurelina Medeiros (PSDB), vice presidente da Comissão de Terras, discursa (RORAIMA, 2011):

O que a Assembléia Legislativa pode fazer? O que nós podemos fazer? Sensibilizar essas pessoas para que elas peçam a regularização de suas terras, porque ninguém vai titular terras se o proprietário não provocar, não apresentar seus documentos, fizer o seu georreferenciamento, isso é o dono da terra quem faz. Uma outra situação que discutimos esses dias na comissão de terras e que eu volto a dizer, é que não sei qual a preocupação do Deputado **Mecias de Jesus** com relação à existência de uma escritura pública e de um título definitivo, as coisas são independentes, a pessoa pode ter uma escritura pública independente de ter título ou não, nós conhecemos vários casos. O que é que tem que valer no processo de legalização de terras? Eu ainda não vi a solicitação do Deputado **Mecias de Jesus** para a comissão de terras, para que possamos analisar os processos de concessão de títulos, visto que, tem que valer a lei de terras para a concessão de títulos definitivos. A lei de terras aprovada por esta Casa é vinculada, é quase uma regulamentação, derivada do estatuto da terra e da Constituição e nela se estabelece critérios para a concessão de títulos, o que quer dizer que se a Constituição permite que o Estado dê um título para terras com até dois mil e quinhentos hectares, não quer dizer que todo cidadão tem direito a ter um título de 2500 hectares. Pode ser que a pessoa tenha 100 anos na terra e só tenha ocupação produtiva para ter direito a titular 100 hectares. Inclusive, a lei estabelece o tempo de moradia que a pessoa tem que ter na terra. Há critérios a serem obedecidos na concessão de títulos. A Assembléia Legislativa tem que estar vigilante quanto à aplicação da lei de terras do Estado de Roraima que guarda a consonância do Estatuto da Terra com base na Constituição. O ato de georreferenciamento é um ato onde qualquer cidadão pode chegar ao ITERAIMA e dizer que é posseiro de 5 mil hectares, porque o cadastro é mero indicativo, e que quer georreferenciar suas terras. Ele obtém a permissão para que uma pessoa credenciada no INCRA ou no ITERAIMA possa georreferenciar suas terras. Cabe ao ITERAIMA, quando chegar o processo, saber se a área georreferenciada está sobreposta à área de alguém, se houver, cabe ao ITERAIMA estabelecer quem tem direito e se a quantidade de terra georreferenciada corresponde a que o cidadão tem direito (RORAIMA, 2011, p. 14).

Se faz necessário frisar que a Lei de Terras em vigor na época correspondia a Lei nº 738/2009, editada durante o governo de José de Anchieta (PSDB) após a transferência de terras públicas da União para o governo do Estado de Roraima, regulamentada pelo Decreto nº 6.457/2009 e, posteriormente, modificada pela Lei nº 11.949/2009 que, por sua vez, alterou a Lei nº 10.304/2001.

Dessa forma, as ações da Comissão de Terras, Colonização e Assuntos Indígenas, sob a perspectiva dos atos legislativos dependentes da legalidade fundiária do Estado, ficaram condicionadas a definição da nova Lei de Terras. A atual Lei de Terras do Estado de Roraima, Lei nº 976/2014, foi formulada, debatida e

definida por meio da Comissão Especial Externa, integrada pelos membros da Comissão de Terras, Colonização e Assuntos Indígenas e outros deputados estaduais, cujo assunto será analisado a seguir.

### *5.2.2 Comissão Especial Externa para definição da Lei de Terras Estadual*

As regras para a criação das Comissões Especiais Externas são definidas nos artigos 43 e 44 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, das quais são “constituídas para análise de assunto de interesse do Estado” (RORAIMA, 1992, p. 27). Nesse sentido, a Comissão Especial Externa, da qual especificamente se aborda neste tópico, corresponde a criada pela Resolução nº 020/2014 para analisar e dar parecer ao Projeto de Lei nº 028/2014, que dispõe sobre a política fundiária rural e de regularização fundiária rural do Estado de Roraima, encaminhada à Assembleia Legislativa pelo governador da época, Francisco Rodrigues (PSB), cujos trabalhos resultaram na aprovação da Lei nº 976/2014, a Lei de Terras Estadual em vigor atualmente.

A Comissão foi composta pelos deputados Zé Reinaldo, posteriormente eleito como presidente da Comissão; Gabriel Picanço, vice-presidente; Ionilson Sampaio, relator; e os membros, Aurelina Medeiros, Brito Bezerra, Erci de Moraes, Mecias de Jesus, Naldo da Loteria, Soldado Sampaio, Rodrigo Jucá e Coronel Chagas (RORAIMA, 2014). Os referidos membros tiveram sessenta dias para concluir os trabalhos, prazo máximo definido pelo Regimento da Casa Legislativa (RORAIMA, 1992, p. 27).

É importante ressaltar que antes da apresentação do Projeto de Lei nº 028/2014, em maio de 2014, a mesma matéria foi submetida à análise da Casa Legislativa estadual pelo governador anterior, José de Anchieta Junior (PSDB)<sup>39</sup>, em fevereiro de 2014, por meio do Projeto de Lei nº 009/2014 (RORAIMA, 2014). Neste caso, a primeira Comissão Especial Externa criada para tratar sobre o assunto foi definida pela Resolução nº 006/2014, alterada pela Resolução nº 011/2014 e, posteriormente, alterada novamente pela Resolução nº 013/2014 (RORAIMA, 2014a,

---

<sup>39</sup> O ex governador José de Anchieta renunciou ao cargo em abril de 2014 para concorrer às eleições para o senado federal, assumindo a chefia do executivo o vice-governador, Francisco Rodrigues.

2014b, 2014c), sendo compostas pelos mesmos deputados que finalizaram a discussão.

Dessa forma, a discussão sobre a definição da Lei de Terras, no âmbito da Assembleia Legislativa, passou a configurar-se como matéria essencial e urgente para o Estado no ano de 2014, tendo em vista os problemas ocasionados pela emissão de títulos definitivos pelo ITERAIMA, conforme declaração do deputado Ionilson Sampaio, relator do Projeto de Lei, em sessão realizada dia 26 de fevereiro de 2014.

Senhor Presidente, Senhoras e Senhores Deputados. Uso a tribuna por estar preocupado com a questão da regularização fundiária do nosso Estado. Creio que toda a sociedade está acompanhando o desenrolar dos fatos, e a cada dia a preocupação da Assembleia Legislativa aumenta. Especificamente, a nova legislação que vai disciplinar a regularização fundiária está tramitando nesta Casa: a Lei 009, que vai substituir a 738 deu entrada na semana passada. Ontem foi criada a Comissão para isso, e nós estamos com a responsabilidade maior, pesando sobre os nossos ombros, de trazer tranquilidade para o nosso Estado e segurança jurídica para os produtores. Com responsabilidade, deixar para este Estado um legado de que fizemos o trabalho correto, deixar para a sociedade roraimense que nós analisamos essa questão sem nenhuma paixão política. Obedecendo ao que diz o ordenamento jurídico do nosso país e do nosso Estado. Eu fui Relator da 738, ainda na legislatura passada, e, naquele momento, nós tentamos fazer o melhor possível. Fizemos a legislação do ITERAIMA, que é usada até hoje, mesmo algumas falhas, sendo questionada com ação direta de inconstitucionalidade. Ainda naquele momento eu disse que se nós aprovássemos na pressa, no aodamento, se aprovássemos a 738 a toque de caixa, poderia ficar uma legislação imperfeita, posteriormente questionável. Fui Relator, e ainda assim tivemos o resultado de mais tarde haver questionamento do Ministério Público Federal, e hoje tramita uma ação de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. Nem mesmo ordenamento jurídico que tínhamos, com suas imperfeições, foi obedecido pelos gestores do ITERAIMA. Não preciso nominar ninguém, porque até hoje estamos vendo matérias veiculadas no jornal de que há uma completa desobediência à lei 738. Não sabemos se ela vai ter eficácia porque está sendo questionada a sua constitucionalidade. Como não há, porém, uma decisão, deveria estar sendo obedecida. A nossa lei 738 não é de todo ruim, mas foi completamente desobedecida pelo ITERAIMA ao longo do tempo. Uma completa descrença por parte da sociedade. Não sei nem o que as pessoas fazem quando recebem o título por parte daquele órgão, seja rural ou urbano. Eu ouvi dizer que pessoas que recebem o título chegam a rasgar dizer que não serve para nada. É triste, mas essa é a situação. A Assembleia Legislativa, se não fizer o dever de casa de forma correta, se não tiver a responsabilidade de corrigir essa legislação para ajustar a nova Lei que tramita nessa Casa, corre o risco inclusive de ser ridicularizada pela população deste Estado (RORAIMA, 2014, p. 11).

Devido má definição da Lei nº 738/2009, a maior preocupação da Comissão Especial, especialmente do relator da matéria, estava no legado que a nova Lei de Terras deixaria para o Estado. Para não incorrer no mesmo erro da referida lei, a Comissão traçou outra estratégia: reuniu-se com representantes dos setores da

sociedade e com grupos de especialistas do poder executivo para discutir detalhes técnicos dos artigos apresentados no Projeto de Lei. Entidades como OAB/RR, ITERAIMA, UNIRR, COOPERCARNE, FECOMERCIO, APOOR, SINDIGRÃOS e Procuradoria-Geral do Estado (Diário Oficial 09/04/2014), foram convidados a participar de reuniões da Comissão Especial Externa para avançar na proposta de regularização fundiária, conforme reunião realizada dia 02 de abril de 2014 (RORAIMA, 2014).

No entanto, as discussões promovidas durante as reuniões da Comissão muitas vezes não entravam em consenso, principalmente quando havia a participação de representantes da sociedade, como observou a Deputada Aurelina Medeiros (PSDB) em reunião realizada dia 02 de abril de 2014:

Com a palavra, a Senhora Deputada Aurelina Medeiros observou que essa discussão não com todos ali presentes, mas com os mesmos segmentos já esteve reunida várias vezes, e termina não se chegando a lugar algum, repetindo tudo e já ouviu o doutor Edval dizendo que a Lei não era errada, errado foi quem executou a Lei. Disse entender que fica muito clara, a impressão é que uma Lei chega á Assembleia e ninguém toma conhecimento, tendo em vista que chegam Leis aqui com a pressão popular tão grande, como a dos servidores públicos, que muitas vezes são aprovadas, mas não podem ser executadas porque foram aprovadas sobre pressão. Quando se faz Leis, não se faz para atender A ou B, estamos fazendo uma Lei para o Estado (RORAIMA, 09/04/2014).

As audiências públicas também foram sugeridas pelo deputado Soldado Sampaio (PC do B), sendo rejeitadas no primeiro momento, tendo em vista que a Comissão objetivava esclarecer dúvidas sobre questões jurídicas inseridas na legislação vigente. O relator do Projeto de Lei, deputado Ionilson Sampaio, enfatizou a referida preocupação na sessão do dia 27 de março de 2014, conforme trecho do discurso descrito abaixo:

[...] Por parte do Relator, é claro que temos emendas a fazer ao Projeto de Lei, assim como outros Deputados possivelmente terão emendas a fazer. Estávamos ali convidando o assessor jurídico para que fizesse uma explanação a respeito dos dois pareceres que ele fez sobre os projetos de emenda à Constituição, bem como ao Projeto de Lei 009. A audiência pública pedida pelo Deputado Sampaio são legítimas, e a comissão entendeu que naquele momento nós iríamos criar confusão, até porque a matéria é extremamente técnica, é extremamente jurídica, como nós dissemos hoje por meio da imprensa. O Presidente José Reinaldo, de uma forma muito democrática, colocou isso para que a comissão se manifestasse se nós iríamos abrir audiência pública naquele momento. Eu acredito que após a Comissão trabalhar tecnicamente, Deputado Brito, Vossa Excelência inclusive entrou com requerimento com pedido de vista e a Comissão concedeu, porque Vossa Excelência precisava de maior segurança jurídica e esclarecimento, mas a audiência pública, naquele momento, iríamos, com certeza, emperrar os trabalhos por ser um trabalho

técnico, por ser uma discussão técnica que a comissão estava fazendo (RORAIMA, 11/04/2014).

Após as análises jurídicas do Projeto de Lei, a Comissão realizou audiências públicas com os representantes da sociedade civil para ouvi-los e analisar os problemas fundiários destacados pelos mesmos. Em geral, as discussões realizadas nas reuniões da Comissão provocaram grandes polêmicas das quais resultaram em quatro emendas parlamentares, sendo uma emenda modificativa e três aditivas.

A emenda modificativa apresentada pelo relator alterava o caput do artigo 21, cuja redação passou a vigorar da seguinte forma:

Emenda Modificativa nº 001/14: “O artigo 21, caput, que passa ter a seguinte redação: Art. 21. Serão tituladas, por regularização fundiária, respeitada a fração mínima de parcelamento, as ocupações mansas e pacíficas, anteriores a 17 de Junho de 2009, de áreas públicas de domínio do Estado de Roraima, onde incidam ocupações, até o limite de 15 módulos fiscais, de 100 ha, e não superiores a 1.500 (mil e quinhentos) ha, atendidos os demais requisitos legais” (RORAIMA, 18/07/2014).

A importância da modificação desse artigo garante que as ocupações em terras públicas antes de 17 de junho de 2009, atendendo os demais requisitos, possam ser tituladas. A referida data refere-se à publicação da Lei nº 11.949, da qual relaciona as áreas que ficaram excluídas da transferência de terras da União para o Estado de Roraima e que envolve as mencionadas no caput do artigo 21.

Com relação as emendas aditivas, cujas propostas foram apresentadas pelos deputados Gabriel Picanço (PRB), Coronel Chagas (PRTB) e Aurelina Medeiros (PSDB), respectivamente, passaram a ter a seguinte redação:

Emenda Aditiva nº 001/14: “Adite-se o §2º ao artigo 21, renumerando-se o Parágrafo Único para §1º, com a seguinte redação: Art. 21. (...) §1º (...) §2º Nos municípios em que o módulo fiscal for inferior a 100 ha, o Instituto de Terras de Roraima – ITERAIMA, poderá regularizar até 1.500 ha”;

Emenda Aditiva nº 002/14: “Adite-se os parágrafos §§ 3º, 4º e 5º ao artigo 36, com a seguinte redação: Art.36. (...) §3º. Os títulos emitidos pelo ITERAIMA, conterão obrigatoriamente as seguintes informações: I – Área total; II – Nome da fazenda; III – Nome do proprietário, com CIC e RG; IV – Gleba; V – Localização. §4º Na localização constarão como anexo do título mapa com coordenadas geodésicas. §5º No Memorial além das coordenadas geodésicas, constará o mapa da gleba”.

Emenda Aditiva nº003/14: “Adite-se § 4º ao artigo 39 com a seguinte redação: §4º - Incluem-se como passíveis de regulamentação nos termos desse artigo as ocupações de áreas rurais no limite entre 1 e 12 ha a regularização fundiária para fins de exploração e implantação de Projetos de Horticultura, fruticultura e pecuários de pequeno e médio portes” (RORAIMA, 18/07/2014).

A primeira emenda aditiva passa a responsabilidade de titulação das terras para o ITERAIMA, órgão estadual responsável pela ação. A segunda emenda, justifica-se pelos inúmeros casos de sobreposição de áreas e titulação dessas terras pelo ITERAIMA nos anos anteriores. Segundo o autor da proposta, deputado Coronel Chagas, “através da presente emenda, pretende-se conter litígios administrativos e jurídicos em razão de sobreposição, onde, os interesses alheios avançaram até mesmo aos cumes da grilagem e pistolagem em razão de terras” (RORAIMA, 18/07/2014). E por fim, a terceira emenda aditiva inclui os projetos da agricultura familiar.

Em reunião realizada pela Comissão Especial Externa no dia 10 de julho de 2014, as referidas emendas foram postas em discussão não havendo alteração. Em seguida, foram aprovadas pelos membros presentes da Comissão. Na mesma reunião, o relator do Projeto de Lei, deputado Ionilson Sampaio, apresentou parecer para ser deliberado pela Comissão, do qual foi aprovado com a adoção da emenda apresentadas (RORAIMA, 18/07/2014).

### **5.3 Análise da legislação fundiária estadual sob a perspectiva dos deputados estaduais**

No período de julho a setembro de 2015, realizou-se entrevista<sup>40</sup> com os deputados estaduais designados a compor a Comissão Especial Externa conforme Resolução nº 020/2014, tendo como objetivo compreender o processo de elaboração da Lei nº 976/2014 e a forma como a Assembleia Legislativa, por meio dos deputados estaduais, participou desse processo. No entanto, apenas os deputados Ionilson Sampaio, Coronel Chagas, Rodrigo Jucá e Gabriel Picanço concederam a entrevista cuja análise será realizada a seguir.

Com o intuito de conhecer se os deputados estaduais da Comissão enfrentam os mesmos problemas de definição dos direitos de propriedade que os demais proprietários de terras, a pesquisa iniciou questionando-os se possuem ou possuíram propriedades de terras no Estado. O Deputado Coronel Chagas foi o único a afirmar que não possui terras. No entanto, apenas o Deputado Ionilson Sampaio confirmou que a propriedade rural da família está localizada na gleba

---

<sup>40</sup> O roteiro das entrevistas encontra-se no Anexo II desta tese.

Tepequém, o qual não foi transferida ao Estado de Roraima, e que aguarda a finalização do processo para a titulação definitiva das terras pelo ITERAIMA (SAMPAIO, 2015). O ex deputado Rodrigo Jucá assegurou que sua propriedade possui título definitivo, enquanto que o deputado Gabriel Picanço vendeu a propriedade que possuía no município de São Luiz do Anauá, com a titulação definida.

Com relação ao desenvolvimento econômico do Estado de Roraima, todos os deputados entrevistados foram unânimes em afirmar que a definição fundiária garantirá prosperidade para o Estado, tendo em vista a grande aptidão para produção de bens do setor primário que Roraima possui, conforme resume o deputado Ionilson Sampaio (2015, s/ página): “O Estado só tem uma aptidão, é a aptidão da produção, da produção agrícola, a pecuária, porque não tem outra saída econômica para o estado, não temos outra matriz econômica, a não ser o setor primário”.

Questionados sobre a atuação da Assembleia Legislativa de Roraima diante da má ou falta de definição dos direitos de propriedade, o deputado Ionilson Sampaio afirmou que a Assembleia tem papel fundamental para solução do problema, já que é na Casa Legislativa que são elaboradas as leis do Estado:

A ALE teve um fator, é assim, de fundamental importância. Ela é protagonista nisso, porque foi lá onde foi feita a primeira Lei de Terra do Estado, por que antes nós não tínhamos um ordenamento jurídico, só tínhamos o ordenamento jurídico da União, o Estado não tinha terras. Com a Lei 10.304 (Lei Marluce), que foi a lei que transferiu as terras para o Estado, a gente passou a ter a expectativa de ter essas terras (SAMPAIO, 2015, não paginado).

Entretanto, o deputado Coronel Chagas apresentou ideia diferenciada sobre o assunto quando afirma que a “Assembleia Legislativa dá uma atenção especial a esse problema, muito embora a solução disso não está nas mãos da Assembleia, está mais nas mãos do governo federal e complementa:

[...] Roraima está engessada e nós precisamos mudar essa realidade, temos que trabalhar no sentido de buscar o caminho de forma democrática e nesse sentido a Assembleia Legislativa tem contribuído muito. Nós realizamos diversos debates sobre isso, nós estamos a todo instante cobrando para que o governo encaminhe para Assembleia o Projeto de Lei que trata do ZEE, enquanto não vem de lá (do Executivo) nós não podemos fazer nada, porque isso não é um projeto de iniciativa do legislativo, tem que ser do poder executivo, quando chegar aqui nós podemos alterar, arrumar, melhorar e aperfeiçoar o texto. Desde que estou na ALE, estou no quinto ano, todos os membros desse parlamento recebem manifestações de emendas, cobrando do governo, de governos anteriores e não chega, por que há uma discussão e não chegam nunca a um entendimento. Os

diversos setores produtivos juntamente com os órgãos ambientais do próprio estado, dos municípios, e os federais, nas regiões sentam e puxam de um lado e puxam de outro, mas precisam chegar urgentemente a um entendimento (CHAGAS, 2015, não paginado).

A discussão abordada pelo Deputado Coronel Chagas afirma que os Estados federados não possuem autonomia para administrar seus territórios. A partir da Constituição de 1988, os atos do legislativo estadual tornaram-se altamente dependentes da legislação federal, conforme explicação do referido Deputado ao ser questionado sobre a interferência da União na atuação da Assembleia Legislativa (CHAGAS, 2015, não paginado):

O poder de legislar das assembleias legislativas diminuiu muito a partir da CF/88, tiraram muitos poderes. Essas questões deveriam ser discutidas pelo colegiado estadual e não pelo congresso. [...] A legislação federal no tocante a questão ambiental, a questão fundiária, indígena, ela realmente é muito rigorosa aqui no norte do país. Em qualquer empreendimento existe diversos obstáculos ao colono, ao agricultor, ao pecuarista, ao criador de peixe, enfim, qualquer que seja a atividade do setor produtivo para poder implementar. A fiscalização é rigorosa, as multas são pesadas. Em qualquer outro estado do país, que não seja na região Amazônica, e principalmente de Roraima, as coisas são mais fáceis de acontecer, então, nós amazônidas, nascidos aqui ou que escolheram essa terra para viver para criar seus filhos, nós pagamos um preço muito alto e não há por parte do restante do país uma compensação. “Vocês estão preservando 98% do território do seu estado, mas vocês vão ter essas compensações, por exemplo, uma área de livre comércio implantada”. Foram criadas as áreas de livre comércio de Boa Vista, Pacaraima e Bonfim e até hoje o governo federal não liberou o funcionamento delas. Em Manaus existe a Zona Franca que é uma compensação para que não invadissem as áreas de floresta. Lá existe um polo industrial fantástico que gera emprego, que gera renda, e que faz a economia do Amazonas crescer e com isso eles tem lá 98% do seu território de floresta preservadas. Mas para Roraima, para o Amapá, para o Acre e outros Estados não existe ainda uma forma de compensação para que outros setores cresçam sem que o povo sofra. Precisamos rever muitas normas federais, dispositivos federais para que o estado daqui não fiquem na dependência do governo federal (CHAGAS, 2015, não paginado).

Sobre a diferenciação da legislação sobre a Região Norte e a interferência que há nos trabalhos do legislativo estadual, o Deputado Rodrigo Jucá segue a mesma linha de raciocínio do Deputado Coronel Chagas ao afirmar:

Sim. Interfere. Porque existem relações. [...] Você tem que obedecer desde a constituição e até outras leis federais que tratam sobre isso, então, um dos vícios da primeira lei era justamente isso, uma lei federal falava uma coisa e uma lei estadual fala o sentido contrário e isso é inviável. Eu acredito que hoje nossa lei atual obedece à lei federal. Toda lei federal é muito genérica para compreender todas as realidades. Provavelmente ela se encaixa muito melhor numa realidade do Sul, Sudoeste do Brasil, Centro-oeste, do que propriamente na nossa região, mas o prejuízo é muito maior do que não ter a lei, então, é muito melhor tentar se adequar ao que a lei federal diz do que propriamente ficar sem, e a gente precisa da regularização, então, eu realmente eu acredito que nesse momento o ganho

acima de qualquer prejuízo é conseguir fazer a regularização. Mas o que pra mim interfere mais nisso? A lei estabelece a questão da regularização por módulos rurais. Nós temos diferentes tamanhos de módulos rurais e em diferentes partes do Estado, então, quem é do Amaraji, por exemplo, só vai conseguir regularizar até 1.200 hectares, quem é de outras regiões só consegue regularizar até 1.500 hectares, então você tem que adequar a essas realidades, mas enfim, a gente tem que levar a regra, não adianta fugir da regra (JUCÁ, 2015, não paginado).

Segundo o Deputado Coronel Chagas as interferências da União exercem poder nos mais diversos segmentos, não apenas na questão fundiária do Estado, mas em outras correlacionadas.

Todas semanas temos interferência, todos os dias. Tudo está ligado a questão fundiária, como a questão ambiental, a questão indígena, uma está intrinsecamente ligada a outra. Roraima não está interligada no sistema nacional energético, nós dependendo do linhão de Guri que é uma energia que não é confiável por conta instabilidade daquele país, ou as vezes da própria seca que acontece e eles não tem energia suficiente para eles e eles tem que cortar e por isso dependemos de licitações de termelétricas que demanda combustível e de uma termelétrica que demanda substrato que mal dá para atingir dois ou três municípios do sul do estado. Todo o restante do país está interligado ao sistema nacional energético, de forma que quando há excedente na região sul eles podem mandar para outros estados. Quando falta para a região sul vem de outro estado onde a chuva é mais generosa. Roraima não pode fazer isso. Pagamos uma energia cara e não confiável. E por que não chegou aqui ainda? Porque a FUNAI não dá a carta de anuência para construir o linhão de Tucuruí dentro de 120 km, por onde passa a BR 174 e por onde deve passar a energia. O que tem a ver com a questão fundiária? Tudo. Se alguém for implantar uma empresa como a Aurora ou a Sadia, que seriam interessantíssimos, para eles mesmo virem para cá já que estariam a poucas horas do Caribe, dos Estados Unidos, da Europa, e eles não vem porque sem energia não podem colocar uma planta dessa, e com esses problemas ambientais como eles vão produzir grão para terem ração que possam botar o frango com o preço competitivo. E a própria FUNAI em documento diz que se permitir a construção do linhão como se pretende em breve a população de Roraima vai dobrar e isso vai prejudicar a causa indígena e com isso eles fazem os próprios índios sofrerem, porque centenas de comunidades indígenas que não tem energia elétrica e algumas poucas tem e a maioria dessas que tem depende motor a diesel que eles 200 litros de diesel por mês enquanto eles precisariam de 600 ou 700 litros para ter energia todos os dias. Então a própria FUNAI acaba prejudicando aqueles que eles devem proteger. São problemas que demonstram que há interesses maiores por trás de tudo isso no sentido de impedir o crescimento e o desenvolvimento da região amazônica, principalmente do Estado de Roraima (CHAGAS, 2015, não paginado)

Sob o mesmo ponto de vista do Deputado Coronel Chagas, o Deputado Gabriel Picanço complementa ainda afirmando que, além da interferência direta da União, há outras formas de intervenção, como é o caso das ONGs. Picanço assegura que a implantação do Linhão de Tucuruí não avançou devido as ações judiciais promovidas por ONGs corroborando os danos ambientais que ocasionaria

nos 120 km da Reserva Indígena Waimiri-Atroari, por onde passaria o Linhão (PICANÇO, 2015).

Com relação a transferência das terras sob domínio da União para o Estado de Roraima, os deputados da Comissão Especial Externa foram questionados sobre a atuação da Assembleia Legislativa após a Lei nº 11.949/2009<sup>41</sup>. O ex Deputado Ionilson Sampaio relatou que os maiores entraves para a transferência das terras ocorreram após o Decreto nº 6.754/2009, que determina a exclusão das áreas destinadas à criação da Unidade de Conservação Lavrado, as áreas para a ampliação do Parque Nacional Viruá e da Estação Ecológica Maracá e, as áreas destinadas à redefinição dos limites da Reserva Florestal Parima e da Floresta Nacional Pirandirá (SAMPAIO, 2015). Desse modo, o processo de transferência das terras somente será finalizado após a definição das áreas acima citadas.

Sobre o assunto, o Deputado Coronel Chagas afirmou que a Lei nº 11.949/2009 proporcionou a correta elaboração da Lei Estadual nº 976/2014, devido a pressão ocasionada pelos deputados estaduais para que o Executivo encaminhasse nova Proposta de Lei para regularização fundiária do Estado, tendo em vista as muitas lacunas deixadas pelo ordenamento jurídico anterior (CHAGAS, 2015). Nesse sentido, o ex Deputado Rodrigo Jucá relata que a Assembleia Legislativa foi “pouco omissa” na elaboração da Lei nº 738/2009, cuja Comissão Permanente de Terras “não teve força, talvez, para questionar as coisas erradas que estavam sendo feitas, então, eu acho que a Assembleia podia ter tido um papel melhor” (JUCÁ, 2015, não paginado).

No tocante as dificuldades encontradas pela Comissão Especial Externa para elaboração da Lei nº 976/2014, o ex Deputado Rodrigo Jucá esclareceu que no caso específico da referida lei o conteúdo era extremamente técnico e devia obedecer à legislação federal e à Carta Magna, sem a necessidade de politizá-la. Segundo o ex deputado “ao trazer embates políticos, se perde o foco e isso acaba prejudicando o próprio corpo da lei” (JUCÁ, 2015, não paginado).

---

<sup>41</sup> A citação da Lei nº 11.949/2009 no roteiro da entrevista deveu-se pelo fato de ser a última Lei Federal homologada e que atribuiu nova redação à Lei nº 10.304/2001, cuja regulamentação, por meio do Decreto nº 6.754/2009, ocorreu antes da nova Lei. Ou seja, a transferência das terras da União para o Estado de Roraima e do Amapá ocorreu em 2001, mas apenas em 2009 a Lei 10.304 foi regulamentada e, posteriormente, alterada.

Sobre o mesmo questionamento, o Deputado Coronel Chagas assegura que as dificuldades existentes são decorrentes do todo processo legislativo, com muito debates e interesses de cada setor envolvido. O deputado afirma ainda:

É a dificuldade de todo processo legislativo, com muitos debates, muitos interesses de cada setor. A Comissão fez audiências públicas, diversas reuniões com os setores produtivos, com o setor da pecuária, com o setor da produção de grão, com os produtores de peixe, enfim, fizemos reuniões com os órgãos ambientais, com o próprio ITERAIMA, explicamos, fomos orientados pela PROGE, enfim, as demandas foram muitas, e essa Comissão fez o trabalho de ouvir todos. Teve momento em que o governo retirou o projeto de Lei, reencaminhou depois de algum tempo e se reiniciou novo debate, nova discussão. Eu acredito que a Comissão atingiu seu objetivo que era colocar o texto que atingisse melhor a sociedade e a nossa expectativa agora é que se cumpra a Lei oficialmente e que se de celeridade a titulação das terras para que se tenha segurança jurídica e que se abra outras portas para o setor produtivo (CHAGAS, 2015, não paginado).

Segundo o relator da matéria não houve dificuldades durante a elaboração da Lei de Terras estadual, mas após a sanção da mesma. Segundo o ex deputado:

A Lei 976 poderia está sendo plenamente aplicada em relação as cinco glebas que hoje já temos transferidas. A Justiça Federal manifestou-se favorável. Foi feito a transferência das terras de cinco glebas, das quais foram certificadas pelo INCRA, por que deve haver essa anuência, e essa certificação garante que essa transferência está correta. Então, nós temos cinco glebas transferidas para o Estado e a 976 já era para estar sendo aplicada em relação as essas cinco glebas. Em relação as outras não, porque elas não foram transferidas. Nós estamos aguardando essas definições das negociações com o governo federal (SAMPAIO, 2015, não paginado).

No que se refere a articulação política entre o Executivo e o Legislativo estadual, os entrevistados foram unânimes em confirmar o diálogo entre os poderes. No entanto, cada entrevistado relatou diferentes experiências no decorrer da elaboração da Lei de Terras. O relator do Projeto de Lei expôs o desgaste pelo tempo de debate para a definição correta da lei, conforme trecho da entrevista abaixo:

A Assembleia criou essa comissão e nós criamos um grupo de trabalho entre o poder legislativo e o poder executivo e nesse grupo de trabalho, trabalhamos oito meses com a PROGE, SEPLAN, ALE e eu participava desse grupo de trabalho. Exaustivamente isso foi debatido, artigo por artigo, um a um. Então, no governo passado, o chefe do poder executivo pensava diferente e em algumas coisas ele não concordava que estivesse na Lei e nós levamos esse debate para a Assembleia, o qual foi debatido, excluído alguns artigos, outros foram modificados, mas graças a Deus, o que foi aprovado está correto. Diga-se que a manifestação do Procurador Geral da República está em plena concordância com a Constituição Federal, não há óbices jurídicos para que ela seja aplicada (SAMPAIO, 2015, não paginado).

Seguindo a mesma linha de pensamento, o Deputado Coronel Chagas cita o trabalho desenvolvido pelo relator e as constantes reuniões com os órgãos fundiário, ambiental e jurídico do Executivo e afirma que “houve uma sinergia, uma articulação política nesse sentido buscando um entendimento, foi um dos projetos mais polêmicos que tivemos na última legislatura” (CHAGAS, 2015, não paginado).

O ex Deputado Rodrigo Jucá descreve a participação ativa do governador Francisco Rodrigues durante o processo de definição da lei, tendo em vista o melhor entendimento sobre o assunto e a facilidade de dialogar com o referido governador (JUCÁ, 2015). Por fim, ao ser questionado sobre o assunto, o deputado Gabriel Picanço relatou a preocupação da oposição, da qual o referido deputado fazia parte, em não aprovar a Lei de Terras encaminhada pelo governador José de Anchieta no dia da renúncia ao cargo, embora a base aliada fosse a favor da aprovação (PICANÇO, 2015). O manifesto provocou alteração do Projeto de Lei, posteriormente encaminhada pelo governador Francisco Rodrigues, da qual proporcionou maior participação do Executivo.

A entrevista prosseguiu com o questionamento sobre a efetiva contribuição do Executivo para definição da Lei de Terras e, nesse sentido, o ex Deputado Ionilson Sampaio relatou as condições proporcionadas pelo Executivo para discutirem com a sociedade civil, por meio das audiências públicas, a melhor forma de adequar as necessidades do Estado sem ferir todo o arcabouço da legislação federal (SAMPAIO, 2015).

O Deputado Coronel Chagas, por sua vez, afirmou sobre a importância da ação do Executivo, considerando que “a iniciativa é deles” e complementa:

Eles (o Executivo) tiveram capacidade de preparar, organizar um anteprojeto de Lei feito não a duas, mas a quatro mãos. Todos os técnicos nesses setores do ITERAIMA, da FEMARH, da PROGE, trabalharam juntamente com a SEPLAN, que possui um banco de dados muito bom, e juntamente com a Casa Civil, com o governador do Estado, fizeram um trabalho muito bom. O projeto chegou em razão desse trabalho feito por eles. Não é fácil você colocar um projeto com uma questão tão polêmica, todos os assuntos que atendam todos os seguimentos da sociedade envolvidos nesse processo. E todo projeto que chega na Assembleia existe muitas demandas, porque se algum setor que acha que não foi contemplado por algum projeto que veio de lá, ele procura a Assembleia e a Assembleia precisa ouvir, por que aqui é a casa do povo, nós somos os representantes do povo roraimense. Então todo deputado que recebe um pedido de audiência ele vai tratar, vai ouvir, vai formar sua convicção e isso pode se transformar em uma emenda no projeto de Lei, o que acontece semanalmente. E esses surgiram muitas demandas e enriqueceu o debate e aperfeiçoou a matéria (CHAGAS, 2015, não paginado).

Entretanto, o ex Deputado Rodrigo Jucá relatou sobre o comportamento dos deputados estaduais a partir da inclinação política adotada pelo Executivo ao assumir os erros cometidos na legislação fundiária anterior.

A contribuição do Executivo foi justamente mandar um texto sem os vícios da primeira, assumiu-se o seguinte, nós estamos errados! O governo assumiu que estava errado. Não adianta você querer brigar para ganhar a discussão e antes o que parecia é que o Anchieta queria era ganhar a discussão. A gente fez essa lei, vamos até o fim, vamos aprovar a nossa lei e não é isso. Você está emperrando o processo focado na briga ao invés de estar focado no processo, então, o Chico mudou este foco, ele disse: “Não! Vamos mudar esse foco, vamos fazer uma nova proposta, vamos mandar uma lei sem esse juízo” e ainda mandou com algumas questões que tiveram que ser mudadas. Eu acho que você pode recuperar as emendas que foram apresentadas nessa lei e ver o que foi apresentado, mas certamente, só essa disposição em querer fazer dessa maneira correta fez toda a diferença porque os Deputados funcionam pela sua inclinação política, então se você faz parte de uma base e muitas vezes você tem uma fidelidade séria nessa base e o Senhor Governador pediu para você fazer daquela forma, você vai fazer daquela forma. Quando o Chico baixou a arma e falou “calma gente não é assim. Vamos fazer assim e tal” aí a Assembleia acatou ele, criando a disposição do grupo, então foi muito bom, foi outro momento muito mais proveitoso, muito mais produtivo, focado na regularização mesmo (JUCÁ, 2015, não paginado).

Apenas o Deputado Gabriel Picanço não visualizou contribuição do Executivo na elaboração da Lei nº 976 e afirmou: “As contribuições foram inversas ao Estado. Os interesses eram diferentes. Foi o interesse próprio o interesse financeiro e não o interesse coletivo para o povo do Estado de Roraima” (PICANÇO, 2015, não paginado).

Com relação aos benefícios conquistados pela Lei nº 976/2014, todos os entrevistados concordaram que a definição dos direitos de propriedade proporcionaria estabilidade jurídica aos proprietários de terras e acesso facilitado ao crédito rural. A ideia principal enfatizada pelos deputados pode ser sintetizada pelas palavras do relator, conforme a seguir:

A partir daí quando as pessoas tiverem seu título definitivo, com segurança jurídica, sem mais nenhum questionamento, as pessoas podem ter acesso a crédito rural, podem ter acesso ao seguro rural, o pequeno produtor vai ter acesso ao PRONAF, que é o Programa Nacional de Agricultura Familiar. O Estado deve, a partir daí, criar condições para que o Estado realmente se desenvolva. [...]. Eu acredito que agora, nesse novo governo, eles estão realmente priorizando essa questão, porque essa questão é de Estado e isso transcende a política, isso não pode ser uma questão política, isso tem que ser uma questão de Estado, independentemente de quem está à frente do Estado, ou dos deputados que estão na Assembleia, ou de quem quer que se encontra no executivo. Isso tem que ser um esforço concentrado a quatro mãos, para fazer com que esse setor se destrave e que se resolva essa questão de uma vez por todas (SAMPALHO, 2015, não paginado).

Com relação a iniciativa do Executivo em encaminhar a Proposta de Lei nº 028/2014, da qual resultou na sanção da Lei de Terras, as análises realizadas pelo ex Deputado Ionilson Sampaio e pelo Deputado Coronel Chagas, afirmaram a necessidade do Executivo iniciar tal ação política, considerando que o projeto de lei apresentado anteriormente também surgiu a partir de proposta encaminhada ao legislativo pelo governo estadual (SAMPAIO, 2015; CHAGAS, 2015). No entanto, o ex Deputado Rodrigo Jucá acredita que a Assembleia poderia iniciar a discussão, mas o próprio federalismo brasileiro reprimi a ação do legislativo, conforme relato de Jucá:

Quando você está numa esfera estadual de parlamento, a competência de um parlamento estadual, além dela ser muito residual do que vem do congresso, ela ainda é muito residual porque em esfera estadual o executivo concentra muito o poder, ou seja, resta pouco para você fazer e daquilo que resta a iniciativa a maior parte é do executivo. No caso da lei das terras ela poderia ter sido uma lei de iniciativa de um parlamentar, mas eu acho que até pelo posicionalmente político realmente de mostrar que queria, e para que não houvesse dúvidas de que se a lei seria sancionada ou se seria vetada era importante ver a sinalização do executivo porque no final das contas é quem executa a regularização, então eu acho que a iniciativa foi positiva e a gente não vê nenhum problema, pelo contrário, eu queria que essa lei tivesse sido enviada antes ainda para que a gente não tivesse perdido tanto tempo (JUCÁ, 2015, não paginado).

Por outro lado, o Deputado Gabriel Picanço enfatizou sua opinião com relação a atuação dos parlamentares no período de elaboração da Lei de Terras ao afirmar (PICANÇO, 2015, não paginado): “o legislativo naquela legislatura de 2011 a 2014 não tinha o poder de legislar, eles legislavam conforme mandava o palácio”, conotando críticas negativas aos governos de José de Anchieta e Francisco Rodrigues.

No que consistia a participação da sociedade civil organizada no processo de preparação da Lei, todos os entrevistados afirmaram a participação positiva dos setores produtivos, dos seguimentos políticos, ambientais e jurídicos. O Deputado Coronel Chagas expressa claramente a importância da interação entre o legislativo e a sociedade ao afirmar:

Participaram ativamente e isso é muito bom a sociedade participar. Porque as vezes o legislador, no melhor das intenções, as vezes naquela redação, naquele dispositivo, não dá o alcance que ele realmente pretende e as vezes uma ideia que surgiu do cidadão que trabalha naquele setor, que vive aquilo, uma palavra que coloca as vezes numa norma, num dispositivo, num parágrafo, consegue dar o alcance. Nós não somos infalíveis, precisamos muito dessa contribuição e esse é o sentimento, com certeza, dentro da Assembleia (CHAGAS, 2015, não paginado).

Ao serem questionados sobre os objetivos da Comissão Especial Externa, todos os entrevistados sinalizaram positivamente o êxito dos trabalhos realizados, com exceção do Deputado Gabriel Picanço do qual manifestou-se contrário e assegurou (PICANÇO, 2015, não paginado): “Tiveram muitas interferências. Eu acho que uma comissão para ter êxito deve ter livre arbítrio, de escrever e expor aquilo que descobriu, que pesquisou, então teve muita interferência, do Estado, da União, muita dúvida”.

Com relação aos motivos que induziram cada deputado a participar da Comissão, o relator do Projeto de Lei afirmou que havia adquirido conhecimento sobre o assunto devido a participação como relator do projeto que resultou na Lei nº 738/2009, proporcionando, dessa forma, novo convite da mesa diretora para participar da Comissão Especial Externa (SAMPAIO, 2015).

O Deputado Coronel Chagas, por sua vez, enfatizou que a decisão em participar da Comissão foi motivada “por ato do Presidente da mesa diretora da Assembleia, observado as proporcionalidades das bancadas dentro da Casa” (CHAGAS, 2015, não paginado), assegurando a sua contribuição com apresentação de emendas. E por fim, o ex Deputado Rodrigo Jucá e o Deputado Gabriel Picanço manifestaram interesse em participar da Comissão tendo em vista a relevância da matéria (JUCÁ, 2015; PICANÇO, 2015), sendo nomeados pela Casa posteriormente.

Sobre a influência dos partidos políticos no período de permanência da Comissão Especial Externa, o relator da matéria e o Deputado Gabriel Picanço afirmaram que seus respectivos partidos não interferiram no processo de definição da Lei de Terras, tendo em vista se tratar de assunto extremamente técnico. Por outro lado, o Deputado Coronel Chagas e o ex Deputado Rodrigo Jucá, asseguraram a influência dos ideais políticos na concepção da Lei, sendo que o PRTB, partido do deputado Chagas, defende os preceitos do bem-estar da família e, conseqüentemente, os direitos sobre a terra são fundamentais (CHAGAS, 2015); e o PMDB, partido de Jucá na época, defende a política focada na questão econômica e na observação social, ou seja, acredita que tais conceitos foram atendidos na lei (JUCÁ, 2015).

E finalizando os questionamentos, indagou-se sobre as perspectivas futuras para o Estado de Roraima após sancionada a Lei nº 976/2014. O ex Deputado Ionilson Sampaio acredita que Roraima apenas dará um salto de qualidade a partir

da aplicação da referida Lei, propiciando crédito para produtores e segurança jurídica para grandes empresas interessadas em investir no Estado (SAMPAIO, 2015).

Baseado na pergunta realizada, o Deputado Coronel Chagas revelou preocupação com a interação de poderes para minimizar as barreiras que impedem o crescimento do Estado, conforme afirma a seguir:

Passo a falar de cenário. Se não houver uma agilidade na titulação das terras, se não houver a derrubada dessas barreiras rigorosas que existem no tocante a questão ambiental, se não houver por parte não só do governo estadual, mas também do governo federal, um olhar mais atento a Roraima para que se possibilite o empreendedorismo em nosso estado, nós vamos penar muito ainda. E não é coisa de um ou dois anos, mas sim de 10, 15, 20 anos. Por outro lado, se houver uma sinergia de todos os poderes instituídos, de todas as lideranças políticas, de todos os técnicos com o pensamento de fazer esse estado crescer, nós com certeza vamos ter um crescimento em todos os aspectos, seja demográfico, seja econômico, seja social. Para que isso aconteça, essa sinergia, precisa ser focada para o setor produtivo e o não pode ficar à mercê dessas iniciativas que impedem o crescimento (licenciamento ambiental, titulação das terras, linhas de crédito). Se nós tivermos tudo isso, Roraima com certeza será um estado pujante, onde não vai faltar emprego, não vai faltar renda (CHAGAS, 2015, não paginado).

Na mesma linha de pensamento de Chagas, o ex Deputado Rodrigo Jucá acredita que a regularização fundiária do Estado não será concretizada devido as imposições de executivo federal sobre o território roraimense, e conclui afirmando:

Eu não vejo o Governo Federal pela ideologia que o Governo Federal tem hoje, eu não vejo o Governo Federal repassando todas as verbas facilmente. Mesmo porque das trinta e três glebas que estão sendo certificadas, apenas 05 foram repassadas de fato para o Estado. Você coloca os interesses do INCRA no meio, você coloca os interesses do MDA no meio, você coloca os interesses dos idealistas no meio, você coloca os interesses das ONGs no meio e da FUNAI, então vai ser um processo desgastante até o fim. Infelizmente não é um processo transparente por parte do Governo Federal. Eles querem aproveitar enquanto não transferem tudo para inviabilizar mais algumas partes do nosso território (JUCÁ, 2015, não paginado).

Finalmente, o Deputado Gabriel Picanço assegura que a definição do direito às terras pode atender uma demanda reprimida por produtos agrícolas do Estado do Amazonas. No entanto, para que isso seja possível, as políticas agrícolas, ambientais e fundiárias do governo federal necessitam viabilizar as ações de crescimento para o Estado de Roraima (PICANÇO, 2015).

Dessa forma, percebe-se que a influência do executivo federal, na visão dos entrevistados, prejudica o desenvolvimento de Roraima no que tange a rigorosa legislação imposta a questão indígena, ambiental e fundiária, seguimentos estes de

intervenção direta da União. A definição dos direitos de propriedade no Estado, relacionados a regularização fundiária rural, é fortemente determinada pela proposta política do governo federal.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil tem uma longa história de políticas fundiárias e de permanência da estrutura fundiária. Desde o século XVI com as capitânicas hereditárias e as sesmarias, no século XIX com a Lei de Terras de 1850 e no século XX com a Constituição de 1946, o Estatuto da Terra de 1964 e a Constituição de 1988, diversas formas de governo criaram normas de intervenção para tratar dos problemas da concentração fundiária e das formas de uso da terra, sem nunca os solucionar.

Das primeiras ocupações do atual território do estado de Roraima, datadas na segunda metade do século XVIII, até meados do século XX, a estrutura fundiária manteve-se intacta. Grandes fazendas de gado e latifúndios faziam parte das áreas de lavrado juntamente com as vastas áreas de mata onde habitavam as populações indígenas, cuja definição legal das terras não existia à época. Posteriormente, além dos fazendeiros e indígenas, o território do estado foi dividido em poucos núcleos de garimpeiros localizados geralmente nas serras, e pelas populações ribeirinhas que praticavam extrativismo nas extensões florestais.

A configuração do domínio do espaço territorial de Roraima é fruto de processo político que centraliza e concentra, historicamente, o poder fundiário nas mãos e sob o comando direto do poder central estabelecido. Foi assim no período colonial com as terras do Grão-Pará, assim como no período do Império (1822-1889) com as terras do Amazonas, dentre as quais se incluíam as atuais áreas territoriais do estado de Roraima; e depois, na própria República Federativa, salvo por alguns espasmos de descentralização do poder fundiário central para os estados.

A primeira grande mudança estrutural de domínio das terras de Roraima, no período republicano, ocorreu em 1943, quando o Estado Novo de Getúlio Vargas criou os Territórios Federais. O Território Federal do Rio Branco nasceu por força do Decreto-lei nº 5.812 de 13 de setembro de 1943, que determinou a criação dos Territórios Federais do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguassú. No ano seguinte, em 1944, ocorreu a retificação no que diz respeito a área remanescente do município amazonense por meio do Decreto-lei nº 6.550, de 31 de maio de 1944.

Apesar de ser um contexto histórico bem peculiar em fase da Segunda Guerra Mundial e da extrema sensibilidade política do momento que a questão da segurança e da defesa nacional, e por se tratar de áreas de fronteiras, é relevante destacar que a transferência das terras do Estado do Amazonas para a formação do Território Federal do Rio Branco não enfrentou nenhuma dificuldade política adicional às reclamações de praxe.

O advento da transformação do Território Federal de Roraima por decisão da Assembleia Constituinte de 1988 se depara com interesses políticos bem diferentes e muito mais poderosos dos que os existentes em 1943, além, obviamente, de ocorrer em momento histórico nacional bem diverso daquele do primeiro quadrante do século XX.

Tratava-se de território com interesses associados aos direitos humanos dos indígenas, que reivindicavam as demarcações das terras indígenas; os ambientalistas que pregavam pelas ampliações e criação de Unidade de Conservação; as famílias de agricultores que demandavam projetos de assentamento e de colonização agrícola; e os empresários rurais que pressionavam pela regularização de suas posses e ocupações.

Esse cenário era ainda fortemente marcado pela doutrina de segurança nacional, que vem desde o período getulista do Estado Novo. Essa concepção territorial foi fortemente desenvolvida pelo governo militar, dentro do princípio do “Integrar para não entregar” e do enunciado “Amazônia para os brasileiros”, onde o Projeto Calha Norte representa o esforço político mais importante da fase territorial desse período.

A situação territorial do estado de Roraima tornou-se bastante peculiar após a estadualização em 1988, mesmo com a determinação da Carta Magna brasileira, por meio do Art. 14, posteriormente, pela força do artigo 14 do ADCT combinado com o artigo 15, I da LC 41/81, quando as terras devolutas do antigo território passaram ao novo estado, no momento mesmo de sua criação, como os demais bens descritos nos incisos II e III do artigo 15 da Lei Complementar de Rondônia.

A Constituinte apresentou solução parcial para o caso de Roraima, ou seja, foi apresentada equação que manteve o domínio das terras nas mãos da União, à exceção das situações pontuais previstas na Lei Complementar nº 41/81, que regulamenta a estadualização de Rondônia. Isto é, o Estado de Roraima passou a

fazer parte como unidade federativa sem exercer o domínio da área formadora do seu território.

Essa situação foi enfrentada pela Lei Federal nº 10.304 de 2001, sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso dentro do quadro de aprofundamento do processo de demarcações e homologações de terras indígenas e de Unidades de Conservação.

A transferência das terras da União para o Estado de Roraima permaneceu inerte até 2009. Daí pergunta-se: por que ocorreu esse imobilismo? A resposta resultaria em outra tese doutoral. Mas esse fato atrasou o processo de regularização fundiária de Roraima, sem o qual não havia a possibilidade de definir legislação estadual para o usufruto das terras do estado, especificamente aquelas áreas remanescentes sem definição dos direitos de propriedade privado.

Apesar da Constituição se caracterizar como descentralizada das esferas governamentais, baseando-se no federalismo dual norte-americano, existem muitos fatores legais que impedem os estados membro da federação atuarem de acordo com as suas realidades. No caso do estado de Roraima e, mais especificamente na questão fundiária, o Estado Federal sobrepõe suas ações sob o estado agindo de forma autoritário e centralizador, regulando a legislação dos estados amazônicos, cuja cobiça territorial nasceu a muitos anos atrás e permanece travando a autonomia estadual.

Com a ideologia de defesa nacional, o estado de Roraima e demais estados amazônicos de fronteira, tornaram-se peças fundamentais para a concretização dessa ideologia. A criação do Território Federal de Roraima, em 1943, torna evidente a apropriação do espaço territorial pela União, sendo que nem mesmo os municípios tinham definição do patrimônio fundiário, havendo apenas uma demarcação político administrativa. Em suma, toda terra de Roraima passou a pertencer à União.

Teoricamente, a partir da Constituição de 1988, com a transformação de território Federal para estado membro da federação, Roraima passaria a gerir o seu território. Com esse pensamento, a instalação da Assembleia Legislativa, em 1991, deveria regular a patrimônio fundiário do novo ente da federação com a criação de leis. No entanto, tal ato esbarrava no principal problema abordado nesta tese: a efetiva transferência do território sob domínio da União para o estado de Roraima que se concretizou apenas em 2009.

Nesse intervalo de tempo, entre 1991 e 2009, a primeira ação da Assembleia Legislativa para a solução do problema fundiário foi a criação do Instituto de Terras do Estado de Roraima (ITERAIMA), por meio da Lei nº 030, de 26 de dezembro de 1992, apesar do pouco território para gerir. Entretanto, as razões que levaram primeiramente a criação do ITERAIMA, sem a definição de uma legislação fundiária são desconhecidas, considerando-se um ato falho da Casa Legislativa. A primeira lei que dispõe sobre as terras de domínio do estado foi criada apenas em 1998 (Lei nº 197/1998), sete anos após a implantação da Assembleia Legislativa e seis anos depois da criação do ITERAIMA.

Até 2014, foram elaboradas três leis com a finalidade de regularizar a situação fundiária do estado, sendo que todas foram questionadas por inconstitucionalidade e apenas a Lei nº 976/2014, última Lei de Terras sancionada, obteve parecer do Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot, em abril de 2015, pela constitucionalidade e a extinção da ADI, que questionava a Lei nº 738/2009.

O último episódio do processo de inconstitucionalidade da Lei de Terras de Roraima, merece especial atenção já que representa a atuação da União, por meio do Ministério Público Federal, contrária à atual legislação regional. Tendo em vista os questionamentos anteriores de inconstitucionalidade da lei estadual, a atual lei visou a criação de normas que atendessem as peculiaridades regionais sem usurpar a competência privativa da União para legislar sobre o Direito Agrário, o qual foi defendido no parecer do Procurador-Geral da República.

Outro fator importante na atuação da Assembleia Legislativa refere-se a não definição da competência do poder legislativo e do executivo com relação a questão fundiária do estado. Na Constituição de Roraima não se menciona sobre a matéria e, dessa forma, as ações no âmbito fundiário do estado sempre iniciam no executivo estadual, como se verificou na apresentação de todos os projetos de lei encaminhados à Assembleia Legislativa pelo executivo.

Dessa forma, a hipótese é afirmada ao constatar que as políticas fundiárias definidas nacionalmente sobrepõem as políticas fundiárias de âmbito regional. A União exerce maior poder sobre as demais esferas de governo, principalmente quando se trata de estados amazônicos, onde a presença poder central domina os espaços geográficos, por meio de delimitação de áreas destinadas às Unidades de Conservação, Terras Indígenas e Projetos de Assentamentos.

A atuação do legislativo no Estado de Roraima, como em outros entes federados brasileiro, também é restringido pela pequena autonomia para tratar de assuntos de interesse regional, como é o caso da questão fundiária. Ao mesmo tempo, especificamente a situação vivenciada durante o processo de definição da atual legislação fundiária de Roraima, o poder legislativo sofreu duas formas de intervenção: a primeira pela ação da União por meio da legislação fundiária federal vigente, tendo em vista tratar-se de assunto de “interesse nacional” e, a segunda, pela dependência do Projeto de Lei encaminhado pelo Executivo estadual.

Quando não há definição dos direitos de propriedade, e se a terra possui recursos que a valoriza, sempre haverá pressão social para a definição de tais direitos. E no caso do Brasil, o direito de propriedade fundiário é definido pela União, tendo em vista caracterizar-se pela importância social e econômica que possui para o país. No entanto, a definição da regra do jogo tornou-se uma tarefa difícil pela extensão territorial, peculiaridades de cada região, pressão dos segmentos ambientais, indígenas e políticos, entre outros fatores.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

\_\_\_\_\_. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: HUCITEC, 1998.

AFONSO, José R. **Brasil, um caso à parte**. Trabalho apresentado no XVI Regional Seminar of Fiscal Policy, da CEPAL/ILPES. Santiago do Chile, janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/13526/robertoafonso.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2014.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, n° 51, 1° semestre de 2001: 13-34.

ALSTON, Lee J. A framework for understanding the New Institutional Economics. In: **First Brazilian seminar of new institutional economics**. São Paulo, 1998.

\_\_\_\_\_. MUELLER, Bernardo. Property Rights and the State. In: MENARD, Claude; SHIRLEY, Mary M. (eds). **Handbook of New Institutional Economics**. Norwell MA: Kluwer Academic Publishers, 2005. Disponível em: [http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/psci4028/fall\\_2010/Property%20Rights%20and%20the%20State%20Alston%20and%20Mueller.pdf](http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/psci4028/fall_2010/Property%20Rights%20and%20the%20State%20Alston%20and%20Mueller.pdf). Acesso em: 15/02/2015.

ANDERSON, George. **Federalismo**: Uma introdução. Tradução de Ewandro Magalhães Jr.; Fátima Guerreiro. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ANDRADE, José Maria Arruda. **Competência Concorrente e a Definição de Normas Gerais**. Série Pensando o Direito: Federalismo. Brasília: 2009, n° 13, p. 35-38.

ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. 2006, 248p. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006.

ARANTES, Emerson Clayton. **Regularização Fundiária e Direito de Propriedade na Amazônia Legal**: Um Estudo de Caso do Estado de Roraima (1988-2008). Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora FIOCRUZ, 2012. 232 p.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA. **Legislaturas anteriores (1991-1994)**. Disponível em: < <http://www.al.rr.leg.br/portal/deputados/legislaturas-antecedentes>>. Acesso em: 31 ago. 2015.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI das Terras)**. 1999, 57 p.

BARRETO, P. **Quem é dono da Amazônia?** Belém: IMAZON, 2008. Disponível em: <http://www.ibcperu.org/doc/isis/10458.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2015.

BENSON, Bruce L. **Land Use Regulation: A Supply and Demand Analysis of Changing Property Rights.** The Journal of Libertarian Studies, v. V. n. 4, p. 435-451, 1981.

BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. O debate sobre a repartição de competências federativas no Brasil. **Série pensando o Direito: Federalismo.** Brasília, nº 13, 2009, p. 25-30.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11ª edição, 1998.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil,** 1891.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 30/09/2013.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil,** 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 01 mar. 2015.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil,** 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 28 fev. 2015.

BRASIL. **Estatuto da Terra.** Lei Nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L4504.htm). Acesso em: 18 abr. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 6.754,** de 28 de janeiro de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6754.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6754.htm). Acesso em: 31 ago. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 87.780,** de 9 de novembro de 1982. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-87780-9-novembro-1982-437631-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 jun. 2015.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.106,** de 16 de junho de 1970. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1106.htm). Acesso em: 14 nov. 2015.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.164,** de 01 de abril de 1971. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del1164.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1164.htm). Acesso em: 14 nov. 2015.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.375,** de 24 de novembro de 1987. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2375.htm#art11](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2375.htm#art11). Acesso em: 15 nov. 2015.

BRASIL. **Decreto-lei nº 411,** de 08 de janeiro de 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0411.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0411.htm). Acesso em: 31 jul. 2015.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.812,** de 13 de setembro de 1943. Disponível em: [http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viv\\_Identificacao/DEL%205.812-1943?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viv_Identificacao/DEL%205.812-1943?OpenDocument). Acesso em: 19 abr. 2015.

BRASIL. **Decreto-lei nº 6.550,** de 31 de maio de 1944. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del6550.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del6550.htm). Acesso em: 20 junho 2015.

BRASIL. **Decreto-lei nº 7.916**, de 30 de agosto de 1945. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7916-30-agosto-1945-417264-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRASIL. **Lei nº 10.304**, de 05 de novembro de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10304.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10304.htm). Acesso em: 31 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.949**, de 17 de junho de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11949.htm). Acesso em: 31 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 7.009**, de 1º de julho de 1982. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7009-1-julho-1982-356778-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 15 jun. 2015.

BRASIL. **Lei nº 7.206**, de 5 de julho de 1984. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7206-5-julho-1984-356846-norma-pl.html>. Acesso em: 15 junho 2015.

BRASIL. **Lei Complementar nº 41**, de 22 de dezembro de 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp41.htm). Acesso em: 30 ago. 2015.

BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. **Impactos das novas leis fundiárias na definição de direitos de propriedade no Pará**. O Estado da Amazônia. Imazon: Belém, 2010, nº 15. Disponível em: [www.imazon.org.br](http://www.imazon.org.br). Acesso em: 30 mai 2015.

CARRAZZA, A. Roque. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CASSEB, Paulo. **Federalismo**. Aspectos contemporâneos. Coleção saber jurídico. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

CAVALCANTE, José Luiz. A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. **Revista Histórica**, 2ª ed., junho de 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02>. Acesso em: 02 mar. 2015.

CAVALCANTI, Amaro. **Regime Federativo e a República Brasileira**: Coleção Temas Brasileiros. Brasília: Universidade de Brasília, 1983.

CEZAR, E. S.; ANDRADE, C. C. **Consórcio intermunicipal de saúde**: uma opção dentro do Sistema Único de Saúde. Unicentro: Revista Eletrônica/ Lato Sensu, Edição 5, 2008.

CHAGAS, Gerson. **Entrevista** concedida em: 16 jul. 2015.

CHAUÍ, Marilena. **Filosofia**. Ed. Ática, São Paulo, ano 2000, pág. 216-219.

COASE, R. **The nature of the firm**. The University of Chicago Press, 1937.

COASE, R. The problem of social cost. In: COASE, R. **The firm, the market and the law**. Chicago: The University of Chicago Press, p 95-156, 1988.

CONTI, M. José. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participações**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

CUNHA, R. E. **Federalismo e relações intergovernamentais**: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*, ano 55, n. 3, pp. 5-36, jul-set. 2004. Disponível em: [http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2599](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2599). Acesso em: 29 set. 2014.

D'ACAMPORA, Márcia. Território Federal do Rio Branco: realidade e legalidade. In: MAGALHÃES, Maria das Graças S. Dias; SOUZA, Carla Monteiro (orgs.). **Roraima/Boa Vista**: Temas sobre o regional e o local. Boa Vista: Editora UFRR, 2012, 241 p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 19ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DE MIRANDA, Alcir Gursen. **Perfil Territorial do Estado de Roraima**. Boa Vista: GTE/RR, 2003.

DEMSETZ, H. Toward a theory of property rights. **The American Economic Review**, v. 58, n. 2, p. 347-359, 1967.

DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS ESTADOS UNIDOS. **Um Esboço da História Americana**. Escritório de Assuntos Públicos, 2012.

EGGERTSSON, T. **Economic behavior and institutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

FEE - FORUM FOR ECONOMICS AND ENVIRONMENT. 2002. South Africa. **Training Manual**. South África, 2002. Disponível em: <http://www.econ4env.co.za/index.html>. Acesso em: 06 ago. 2009.

FERNANDES, Bernardo Mançano; *et al.* **Políticas fundiárias no Brasil**: Uma análise geo-histórica da governança da terra no Brasil. *Governança da Terra no Século XXI: Sessões Framing the Debate*, n. 2, ILC, Roma, 2012. Disponível em: [http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/FramingtheDebateBrazil\\_Portuguese.pdf](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/FramingtheDebateBrazil_Portuguese.pdf). Acesso em: 17 abr. 2015.

FUNAI. **Terras Indígenas**. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>. Acesso em: 25 ago. 2015.

FURTADO, C. **Pequena introdução sobre o desenvolvimento**. São Paulo: Nacional, 1989.

GERMANI, Guiomar Inez. Condições históricas e sociais que regulam o acesso a terra no espaço agrário brasileiro. **GeoTextos**, v. 2, n. 2, 2006, p. 115-147.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REYDON, Bastiaan Philip. Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Set 2012, v. 50, n. 3, p. 525-544. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032012000300008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032012000300008&script=sci_arttext). Acesso em: 24 nov 2014.

\_\_\_\_\_ et al. Direitos de propriedade e usos econômicos da terra: um estudo de caso de assentamentos de reforma agrária no sul do Pará. **Raízes**, v. 31, n. 2, Jul-dez 2011. Disponível em: [http://www.ufcg.edu.br/~raizes/artigos/Artigo\\_276.pdf](http://www.ufcg.edu.br/~raizes/artigos/Artigo_276.pdf). Acesso em: 24 nov. 2014.

HARDIN, Garret. **The Tragedy of Commons**. *Science*, v. 162, n. 06, p. 1243-48, 1968.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

- HOLTHE, Leo van. **Direito Constitucional**. Brasília: Podivm, 2008.
- HORTA, M. Raul. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- IBGE. **Uso da Terra e a Gestão do Território no Estado de Roraima**. Relatório Técnico. Rio de Janeiro: 2009.
- IBGE. **Cidades**. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=140020&search=%7Ccaracari>. Acesso em 20 junho 2015.
- ICMBIO. **Unidade de Conservação do Brasil**. 2015. Disponível em: [www.icmbio.gov.br](http://www.icmbio.gov.br). Acesso em: 22 nov. 2015.
- INCRA. **Livro Branco da grilagem de terras no Brasil**. 1999. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/>. Acesso em: 21 jun. 2013.
- IPAM. **A Grilagem de Terras Públicas na Amazônia Brasileira**. Brasília: MMA, 2006. 108 p.
- IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Desenvolvimento agrário. Políticas sociais - acompanhamento e análise. **Relatório 7**, 08/2003.
- ITERAIMA. **Diagnóstico do Estado de Roraima**. Tomo I. Boa Vista: 2005, 121 p.
- ITERAIMA. **Estrutura Agrária do Estado de Roraima**. Boa Vista, 2013.
- ITERAIMA. Glebas Georreferenciadas Repassadas pela União/Incra. In: SANTOS, H. E. A. dos. **A Questão Fundiária da Amazônia: Direito de Propriedade e Desenvolvimento da Amazônia – O Caso de Roraima**. IX ENAM - Encontro de Entidades de Economistas da Amazônia. Boa Vista: 2014.
- JEROME, Afeikhena. Land rights and investment incentives in Western Nigeria. In: **Beijer Research Seminar on Property Rights Structures and Environmental Management**. South Africa: 28-30/05/2002. Disponível em: <http://users.ictp.it/~eee/files/Jerome.pdf>. Acesso em: 30 jan 2015.
- JOIREMAN, S. F. **Property rights and the role of the state: evidence from the Horn of Africa**. The Journal of Development Studies, v. 1, n. 38, p. 1-28, 2001.
- JUCÁ, Rodrigo. **Entrevista** concedida em: 27 jul. 2015.
- KHAN, M. H. Power, property rights and the issue of land reform: a general case illustrate with reference to Bangladesh. **Journal of Agrarian Change**, v. 4, n. 1, p. 73-106, 2004.
- KING, Preston. **Federalism and Federation**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982. p. 159.
- LASSANCE, Antonio. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio (orgs.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: Ipea, 2012. pp. 23-35.
- \_\_\_\_\_. **Bases da política brasileira: um estudo das reeleições nos municípios**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília: Brasília, 2006, 195 p.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1948.

LIBECAP, G. D. **Contracting for property rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

LIMA, Tatiana Maria Silva Mello de. **O Federalismo Brasileiro: Uma Forma De Estado Peculiar**. Juiz de Fora: Estação Científica On Line, n. 05, Jan 2008. Disponível em: <http://portal.estacio.br/media/3327503/10-o-federalismo-brasileiro-uma%20forma-estado-peculiar.pdf> . Acesso em: 09 abr. 2014.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio (orgs.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: Ipea, 2012.

\_\_\_\_\_. CUNHA, A. Cooperação federativa: a formação de consórcios públicos no Brasil. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010. v. 3.

LOBO, Ellen Regina. **Roraima, a questão fundiária e a revolução de seu desenvolvimento**. Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional. Boa Vista: Editora da UFRR, nº 005, 2009.

LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo Civil**. São Paulo: Nova Cultural, 1978.

MAGALHÃES, Maria das Graças Santos Dias. **Amazônia: o extrativismo vegetal no sul de Roraima: 1943-1998**. Boa Vista: EdUFRR, 2008.

MELLO, Leonel I. Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**. Vol. 1. São Paulo: Ática, 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Estatística do meio rural 2008**. Brasília: MDA/DIEESE, 2008.

MIRANDA, Sérgio. A Federação no contexto da Reforma Tributária. In: MORHY, L. (org.). **Reforma Tributária em Questão**. Brasília: UNB, 2003. p. 213-227.

MUELLER, Bernardo. Direitos de Propriedade na Nova Economia das instituições e em Direito & Economia. In: ZYLBERSZTAJN, Décio. SZTAJN, Raquel (org). **Direito & Economia: análise do direito e das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NASCIMENTO, Vivian Ester de Souza. **Direitos de propriedade e conflitos de terras no Brasil: uma análise da experiência paranaense**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de São Paulo: 2007, 112 p.

NOGUEIRA, Francisco Marcos Mendes; *et al.* **Roraima no Contexto das Migrações: Impressões da (Re) Configuração Espacial entre 1980 a 1991**. XXVII Simpósio Nacional de História. Natal: ANPUH, 2013, 15 p.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. **Structure and Change in Economic History**. New York: W. W. Norton & Co, 1981.

NOTÍCIAS STF. Lei sobre regularização fundiária em Roraima é objeto de ADI. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 12 jul. 2013. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=243453#>. Acesso em: 01 set. 2015.

OLIVEIRA, A. U. de; STÉDILE, J. P. **A Natureza do Agronegócio no Brasil**. Fórum Nacional de Reforma Agrária. Brasília: Secretaria Operativa, 2005.

OLIVEIRA, Rafael da Silva. **Atlas do Estado de Roraima: Território e População**. Boa Vista: EDUFRR, 2006. CD-ROM.

OLIVEIRA, Reginaldo Gomes de. **A herança dos descaminhos na formação do Estado de Roraima**. Tese (Doutorado em História). Universidade de São Paulo: São Paulo, 2003.

OSTRON, Elionor. **An agenda for the study of institutions**. Public Choice, 48: 3-25, 1986. Disponível em: <http://down.cenet.org.cn/upfile/45/2009111893927158.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2015.

PASTORE, José. **O papel das instituições no desenvolvimento**. Revista de Economia e Sociologia Rural [online]. 2002, vol. 40, n. 3, pp. 535-546. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032002000300001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032002000300001). Acesso em: 13 jun. 2013.

PEDREIRA, Christina de Almeida. Repartição das competências comuns, de natureza administrativa, entre os entes federativos. **Série pensando o Direito: Federalismo**. Brasília: nº 13, p. 32-35, 2009.

PICANÇO, Gabriel. **Entrevista** concedida em: 27 ago. 2015.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro: v. 43, n. 6, Dec. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>. Acesso em: 10 Jun 2014.

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 43. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro, FGV, 1998.

REIS, Elcio Fonseca. **Federalismo Fiscal: competência concorrentes e normas gerais de Direito Tributário**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**. Vol. 1. São Paulo: Ática, 2006.

RIKER, William. **Does Federalism Exist and Does It Matter?** Comparative Politics: October 1969, p. 135-146.

ROCHA, Ribamar. **Regularização Fundiária: RR tem dez meses para concluir convênio**. Boa Vista: Jornal Folha de Boa Vista, 27 fev. 2015.

ROCHA, M. M.; COSTA, A. **Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais brasileiras**. Campinas: Opinião Pública, vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 278-308

ROM, M. C.; PETERSON, P. E. **Welfare magnets: a new case for a national standard**. Washington: Brookings Institution Press, 1990.

RORAIMA. **Constituição do Estado de Roraima**. 1991.

- RORAIMA. **Diário Oficial da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima**. 09 abr. 2014.
- RORAIMA. **Diário Oficial da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima**. 11 abr. 2014.
- RORAIMA. **Diário Oficial da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima**. 21 fev. 2014.
- RORAIMA. **Diário Oficial da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima**. 27 fev. 2014.
- RORAIMA. **Diário Oficial da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima**. 14 mar. 2014.
- RORAIMA. **Diário Oficial da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima**. 13 mar. 2014.
- RORAIMA. **Diário Oficial da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima**. 20 mar. 2014.
- RORAIMA. **Diário Oficial da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima**. 22 mai. 2014.
- RORAIMA. **Diário Oficial da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima**. 18 jul. 2014.
- RORAIMA. **Diário Oficial da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima**. 21 jun. 2011.
- RORAIMA. **Lei nº 030**, de 26 de dezembro de 1992.
- RORAIMA. **Lei nº 197**, de 08 de abril de 1998.
- RORAIMA. **Lei nº 738**, de 10 de setembro de 2009.
- RORAIMA. **Lei nº 976**, de 14 de julho de 2014.
- RORAIMA. **Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima**. 1992.
- SAMPAIO. Ionilson. **Entrevista** concedida em: 15 jul. 2015.
- SALLUM JR., Brasílio. **Federação, autoritarismo e democratização**. Tempo Social; Revista de Sociologia. São Paulo: USP, 8(2), p. 27-52, outubro de 1996. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v8n2/0103-2070-ts-08-02-0027.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2014.
- SANTOS, Daniel; PEREIRA, Denys; VERÍSSIMO, Adalberto O estado da Amazônia: uso da terra. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), 2013.
- SANTOS, Nelvio Paulo Dutra. **Política e poder na Amazônia: O caso de Roraima (1970-2000)**. Boa Vista: EdUFRR, 2013.
- SEPLAN. Centro de Geotecnologia e Ordenamento Territorial. Boa Vista: 2014.
- SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões**. Rio de Janeiro: Revista do BNDES, v. 6, dez/1999.
- SILVA, A. J. da. A política fundiária do Regime militar: Legitimação privilegiada e grilagem especializada (Do instituto de Sesmaria ao Estatuto da Terra). São Paulo:

FFLCH-USP, 1997, 414p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, 1997.

SILVA, L. O. Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850. Campinas: Ed. UNICAMP, 1996.

SNUC. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm). Acesso em: 15 jul 2015.

SOARES, Márcia Miranda. Federação, democracia e instituições políticas. **Revista Lua Nova**. São Paulo, nº. 44, 1998, p. 137-163.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Revista de Sociologia e Política. Curitiba: 2005, n. 24, p. 105-121.

STÉDILE, João Pedro. **A Questão Agrária no Brasil**. 10 Ed. São Paulo: Atual, 1997.

STF. **Lei sobre regularização fundiária em Roraima é objeto de ADI**. Brasília: Notícias STF, 2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=243453>. Acesso em: 05 out. 2015.

STF. Plenário. Relator eminente Ministro Marco Aurélio. Acórdão n. 640/RR. Publicado no Diário de Justiça de 20 de maio de 2005, p. 5

SZTAJN, Rachel; AGUIRRE, Basília. Mudanças Institucionais. In: ZYLBERSZTAJN, Décio, SZTAJN, Rachel (orgs.). **Direito & Economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 228-243.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

TIENTENBERG, Tom. **Environmental and Natural Resource Economics**. 6ª ed. 2006.

TUCKER, Catherine M; OSTROM, Elinor. Pesquisa Multidisciplinar Relacionando Instituições e Transformações Florestais. In: MORAN, Emílio F. OSTROM, Elinor (Org.). **Ecosistemas Florestais: Interação Homem-Ambiente**. São Paulo: Editora SENAC e EDUSP, 2009. p. 109-138.

VERÍSSIMO, Adalberto; *et al.* **Áreas Protegidas na Amazônia Brasileira: avanços e desafios**. Belém: Imazon. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011.

VIEIRA, Jaci Guilherme. **Missionários, Fazendeiros e Índios em Roraima: a disputa pela terra – 1777 a 1980**. Boa Vista: EdUFRR, 2014.

VIEIRA, Vanessa. **Parecer de procurador-geral é pela legalidade da Lei de Terras de RR**. Boa Vista: Jornal Folha de Boa Vista, 30 abr, 2015.

WEISS, Joseph. Como Reorientar as Políticas Públicas Agrárias e Florestais: contribuindo para o desenvolvimento sustentável. In: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; DRUMMOND, José Augusto (orgs.). **Amazônia: Dinamismo e Conservação Ambiental**. Coleção Terra Mater, Editora Garamond, Rio de Janeiro, 2003, pp. 137-164.

WILLIAMSON, Oliver E. **The economic institutions of capitalism**. New York: The Free Press, 1985. Disponível em: <http://www.sp.uconn.edu/~langlois/Williamson%20%20chapter%201.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2015.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

ZYLBERSZTAJN, Decio. **O meu, o seu, o nosso: Direito de Propriedade no Brasil**. Jornal O Estado de São Paulo, São Paulo, 21 maio 2003. Disponível em: <http://www.erudito.fea.usp.br/PortalFEA/Repositorio/616/Documentos/direitos%20de%20propriedadereduct.doc>. Acesso em: 25.03.2015.

## APÉNDICES

**APÊNDICE I – Relação de Terras Indígenas no estado de Roraima por superfície territorial em 2014**

<b>TERRA INDÍGENA</b>	<b>ETNIA</b>	<b>UF</b>	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>SUPERFÍCIE (ha)</b>
Ananás	Makuxí	RR	Amajari	1.769,4220
Anaro	Wapixana	RR	Amajari	30.473,9506
Aningal	Makuxí	RR	Amajari	7.627,0391
Anta	Wapixana	RR	Alto Alegre	3.173,8226
Araçá	Wapixana	RR	Amajari	50.018,3000
Barata Livramento	Wapixana, Makuxi	RR	Alto Alegre	12.883,2701
Bom Jesus	Makuxí	RR	Bonfim	859,1271
Boqueirão	Makuxí, Wapixana	RR	Alto Alegre	16.354,0776
Cajueiro	Makuxí	RR	Amajari	4.303,8482
Canauanim	Wapixana, Makuxi	RR	Cantá	11.182,4372
Jabuti	Wapixana, Makuxi	RR	Bonfim	14.210,6996
Jacamim	Jaricuna, Wapixana	RR	Caracaraí, Bonfim	193.493,5694
Malacacheta	Wapixana	RR	Cantá	28.631,8258
Mangueira	Makuxí	RR	Alto Alegre	4.063,7410
Manoa/Pium	Makuxí, Wapixana	RR	Bonfim	43.336,7308
Moskow	Wapixana	RR	Bonfim	14.212,9983
Muriru	Wapixana	RR	Bonfim, Cantá	5.555,9436
Ouro	Makuxí	RR	Boa Vista	13.572,9696
Pirititi (restrição de uso)	Isolados	RR	Rorainópolis	43.404,0000
Pium	Wapixana	RR	Alto Alegre	4.607,6137
Ponta da Serra	Makuxi	RR	Boa Vista	15.597,0625

<b>TERRA INDÍGENA</b>	<b>ETNIA</b>	<b>UF</b>	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>SUPERFÍCIE (ha)</b>
Raimundão	Makuxí, Wapixana	RR	Alto Alegre	4.276,8088
Raposa Serra do Sol	Wapixana, Ingariko, Makuxi, Taulipang	RR	Normandia, Pacaraima, Uiramutã	1.747.464,7832
Santa Inez	Makuxí	RR	Amajari	29.698,0449
São Marcos – RR	Makuxí, Wapixana	RR	Boa Vista, Pacaraima	654.110,0998
Serra da Moça	Wapixana	RR	Boa Vista	11.626,7912
Sucuba	Makuxí	RR	Alto Alegre	5.983,0271
Tabalascada	Wapixana	RR	Cantá	13.014,7374
Trombetas/Mapuera	Waimiri Atroari, Katuena, Karafawyana, Isolados, Hixkaryana, Sikiyana, Tunayana, Wai- Wai, Xereu, Katuena,	AM/PA/RR	Caroebe, Faro, Nhamundá, Oriximiná, São João da Baliza, Urucará	3.970.898,0420
Truaru	Wapixana, Makuxi	RR	Alto Alegre, Boa Vista	5.652,8410
Waimiri-Atroari	Waimiri Atroari	AM/RR	Rorainópolis, Novo Airão, Presidente Figueiredo, São João da Baliza, Urucará	2.585.911,5689
Waimiri-Atroari	Waimiri Atroari	AM/RR	Rorainópolis, Novo Airão, Presidente Figueiredo	0,0000
WaiWái	Mawayána	RR	Caroebe, Caracarai, São João da Baliza	405.698,0085
Yanomami	Yanomámi	AM/RR	Caracaraí, Alto	9.664.975,4800

<b>TERRA INDÍGENA</b>	<b>ETNIA</b>	<b>UF</b>	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>SUPERFÍCIE (ha)</b>
			Alegre, Boa Vista, Barcelos, São Gabriel da Cachoeira, Santa Isabel do Rio Negro	

Fonte: FUNAI (2015)

**ANEXOS**

## ANEXO I – Roteiro de Entrevista



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA - UFRR**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**  
**DOUTORADO INTERINSTITUCIONAL EM CIÊNCIA POLÍTICA**



### Roteiro de entrevista

#### Dados do entrevistado:

Nome Completo: \_\_\_\_\_

Naturalidade: \_\_\_\_\_

Partido Político: \_\_\_\_\_

Ano da primeira legislatura: \_\_\_\_\_

Quantidade de legislatura: \_\_\_\_\_

- 01) Vossa Excelência é proprietário(a) de terras no Estado? Caso positivo, as mesmas são legalizadas?
- 02) Na Vossa opinião a definição dos direitos de propriedade é um dos fatores essenciais para se alcançar o desenvolvimento econômico do estado de Roraima?
- 03) Diante da falta ou má definição dos direitos de propriedade, como Vossa Excelência analisa a atuação da ALE-RR para a questão fundiária do estado?
- 04) A legislação federal interfere na atuação da ALE-RR no que refere-se a questão fundiária no estado de Roraima?
- 05) Há outras formas de interferência do governo federal na atual situação fundiária do estado de Roraima?
- 06) Por meio da Lei Federal nº 11.949, de 17 de junho de 2009, houve a transferência das terras sob domínio da União para o Estado de Roraima. A partir dessa data, qual a contribuição da ALE-RR para a questão fundiária do estado?
- 07) Sob a perspectiva da Comissão Especial Externa criada para definir a Política Fundiária Rural e de Regularização Fundiária Rural do Estado de Roraima, quais as principais dificuldades encontradas para a definição da Lei nº 976, de 14/07/2014?
- 08) Existiu articulação política entre o executivo e o legislativo estadual que contribuiu para a definição da legislação fundiária do estado?
- 09) Quais as contribuições do executivo na elaboração da Lei nº 976, de 14/07/2014?
- 10) Quais os benefícios atribuídos pela Lei nº 976, de 14/07/2014?

- 11)O Executivo é o autor do Projeto de Lei nº 028/2014, no qual resultou a Lei nº 976, de 14/07/2014. Como o legislativo analisa essa iniciativa do poder executivo?
- 12)A sociedade civil organizada contribuiu para a elaboração da Lei nº 976, de 14/07/2014?
- 13)O objetivo da Comissão Especial Externa foi atingido?
- 14)Quais os motivos que levaram Vossa Excelência a participar da Comissão Especial Externa?
- 15)O partido político do qual Vossa Excelência está/estava coligado no período de participação da referida Comissão interferiu de alguma forma na Vossa atuação?
- 16)Quais as perspectivas futuras para o Estado de Roraima após sancionada a Lei nº 976, de 14/07/2014?

## ANEXO II - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS  
 UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA - UFRR  
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
 DOUTORADO INTERINSTITUCIONAL EM CIÊNCIA POLÍTICA



### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

(Em duas vias, firmado por cada participante da pesquisa e pelo pesquisador)

“O respeito devido à dignidade humana exige que toda pesquisa se processe após consentimento livre e esclarecido dos sujeitos, indivíduos ou grupos que por si e/ou por seus representantes legais manifestem a sua anuência à participação na pesquisa” (Resolução nº 196/96-IV, do Conselho Nacional de Saúde).

Prezado(a) Senhor(a),

Eu, INGRID CARDOSO CALDAS, aluna do curso de Doutorado Interinstitucional em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), venho através deste convidá-lo a participar da pesquisa intitulada **“FEDERALISMO, DIREITOS DE PROPRIEDADE E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: A ATUAÇÃO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA (1991-2014)”**, a qual tem por finalidade analisar as ações desenvolvidas pela Assembleia Legislativa do Estado de Roraima (ALE-RR), no período de 1991 a 2014, relativo a legislação instituída no setor fundiário para garantia dos direitos de propriedade, e os embates entre este ente federado e a União, inclusive as possíveis repercussões tocantes aos ordenamentos municipais, de proteção ambiental e terras indígenas, e a autonomia estatal. Sobre a pesquisa vão as seguintes informações:

1. A participação é voluntária. Caso você aceite participar da pesquisa, você gravará as entrevistas por meio de gravador digital.
2. Apenas o pesquisador e o orientador envolvidos neste projeto terão acesso às informações prestadas.
3. O conteúdo das entrevistas (total ou parcial) será utilizado apenas para uso cultural e científico (artigos, papers, revistas, livros, dissertação, tese).

Todas as informações prestadas serão devidamente respeitadas quanto a sua autoria.

4. Cada processo do trabalho será informado e esclarecido, o objetivo é de não gerar prejuízos de qualquer espécie em virtude de desconfortos, riscos morais e constrangimentos que poderiam ser provocados pela pesquisa. Assim, dou a garantia de que o interesse é científico sem intenção de promover ou macular imagem de quem quer que seja.

5. Não há nenhum fim lucrativo para sua participação na pesquisa, tendo a pretensão apenas de desenvolver o trabalho de pesquisa. Sendo assim, sua participação será espontânea e gratuita. Informo, ainda, que a qualquer momento você poderá desistir da participação da mesma. Pode, também, fazer qualquer pergunta sobre a pesquisa.

6. Após ler este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, e aceitar participar do estudo, solicito a assinatura do mesmo em duas vias, ficando uma em seu poder. Qualquer informação adicional ou esclarecimentos acerca deste estudo poderá ser obtido junto a aluna, pelo telefone (95) 99112.6532 ou pelo endereço, Rua das Camélias, nº 620, Bairro Pricumã, Boa Vista-RR.

Eu discuti com a aluna Ingrid Cardoso Caldas sobre a minha decisão em participar desse estudo. Ficaram claros para mim quais são os propósitos do estudo, os procedimentos a serem realizados, seus desconfortos e riscos, as garantias de confidencialidade e de esclarecimentos permanentes. Ficou claro também que a minha participação é isenta de quaisquer despesas e que tenho garantia do acesso aos resultados e de esclarecer minhas dúvidas a qualquer tempo. Concordo voluntariamente em participar deste estudo e poderei retirar meu consentimento a qualquer momento, antes ou durante o mesmo, sem penalidade ou prejuízo ou perda de qualquer benefício que eu possa ter adquirido. Declaro que recebi uma cópia deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Boa Vista, RR, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.

Assinatura do Participante

Assinatura da Pesquisadora

**ANEXO III - Cessão Gratuita de Direitos de Entrevista Gravada em Áudio**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA - UFRR**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**  
**DOUTORADO INTERINSTITUCIONAL EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**CESSÃO GRATUITA DE DIREITOS DE ENTREVISTA GRAVADA EM ÁUDIO**

Eu, \_\_\_\_\_,  
 RG nº \_\_\_\_\_, declaro ceder a INGRID CARDOSO CALDAS,  
 pesquisadora e aluna regular do curso de Doutorado Interinstitucional em Ciência  
 Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), RG nº 169.356  
 SSP/RR, sem quaisquer restrições quanto aos efeitos patrimoniais financeiros, a  
 plena propriedade e os direitos autorais da entrevista de caráter científico que  
 prestei ao pesquisador acima citado.

A entrevista foi gravada no dia \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, com uma média de duração de  
 \_\_\_\_\_ na cidade de Boa Vista, estado de Roraima, Brasil.

O pesquisador fica, conseqüentemente, autorizado a utilizar, divulgar e publicar,  
 para fins culturais e científicos, a mencionada entrevista no todo ou em parte,  
 editada ou não, com ressalva de preservar a integridade e a indicação de fonte.

Boa Vista-RR, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**DADOS DA PESQUISADORA:**

Pesquisadora: INGRID CARDOSO CALDAS

Profissão: Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal de  
 Roraima e aluna do curso de Doutorado Interinstitucional em Ciência Política da  
 Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Matrícula nº 165059. Contato:  
 ingridccaldas@gmail.com. Endereço: Rua das Camélias, nº 620, Bairro Pricumã, Boa  
 Vista-RR. Telefone: (95) 99112.6532.

**DADOS DO ENTREVISTADO:**

Nome Completo: \_\_\_\_\_

Naturalidade: \_\_\_\_\_

Partido Político: \_\_\_\_\_

Ano da primeira legislatura: \_\_\_\_\_

Quantidade de legislatura: \_\_\_\_\_

Contato: \_\_\_\_\_