

A Questão da Terra e a Regularização Fundiária na Amazônia

Esta Nota Técnica busca oferecer à Administração Municipal subsídios para o planejamento urbano em cidades na Amazônia

1. Introdução; 2. Histórico da Apropriação e Uso da Terra na Região; 3. Municípios na Amazônia e Pressões Exercidas pela Grilagem de Terras Públicas; 4. Categorias Fundiárias e Particularidades a serem Observadas no Processo de Regularização; 4.1. Terras Públicas Federais Arrecadadas e Terras Devolutas Estaduais; 4.2. Terras Devolutas Situadas na Faixa de Fronteira; 4.3. Terrenos de Marinha, Terrenos Reservados e Várzeas; 4.4. Ilhas Marítimas, Fluviais e Lacustres; 4.5. Jazidas; 4.6. Unidades de Conservação da Natureza; 4.7. Terras Indígenas; 4.8. Territórios Quilombolas; 4.9. Criação de Projeto de Assentamento; 5. Política Estadual de Governança da Terra e o Papel dos Municípios: A Experiência do Estado do Pará; 6. Conclusões; 7. Referências Bibliográficas.

1. Introdução

O território da Amazônia Legal, que representa mais de 50% do país, é um dos ecossistemas – cultural e biologicamente – mais diversos do planeta (BECKER, 2010). Apesar de sua importância nacional e mundial, trata-se de um espaço marcado por problemas fundiários, contrastes sociais, elevados índices de violência, problemas ambientais, permanecendo uma região pouco desenvolvida e com fraca participação no Produto Interno Bruto brasileiro.

Dentre os problemas anteriormente citados, a questão da terra na Amazônia legal pode ser considerada um grande desafio contemporâneo (SOUZA; FILIPPI, 2010). Sua grande dimensão e abundância de recursos naturais permitiram o desenvolvimento de ciclos de exploração na região, mas que teve como resultado o acirramento de desigualdades sociais, a violação de direitos humanos e a piora da qualidade ambiental. Um dos fatores-chave nesse processo

foi a questão fundiária, com reflexos adversos não apenas em áreas rurais, mas também no meio urbano.

A presente Nota Técnica tem por objetivo discutir os significados da regularização fundiária na Amazônia para o ordenamento territorial e para a gestão dos recursos naturais.

Para atingirmos o objetivo proposto, a exposição da análise foi dividida em quatro partes. Inicialmente é feito um breve histórico acerca da apropriação e uso da terra na região. Em seguida é abordada a pressão exercida pela grilagem das terras públicas na Amazônia. Na terceira parte são apresentadas as principais categorias fundiárias existentes na Amazônia e as particularidades a serem consideradas no processo de ordenamento territorial municipal. Por fim, é relatada, sucintamente, uma experiência de ordenamento territorial do Estado do Pará.

2. Histórico da Apropriação e Uso da Terra na Região

Durante o período colonial, para povoar e explorar os territórios conquistados, a coroa portuguesa optou por aplicar às novas terras a mesma legislação utilizada em Portugal. No entanto, outro sistema de apropriação coexistiu não regulado pela lei, baseado no simples apossamento. Essas duas formas de privatização de terras configuraram um território dominado por ocupações com limites geográficos imprecisos (TRECCANI, 2001; ÉLERES, 2002, BENATTI, 2003).

Com a suspensão do sistema sesmarial, em 1822, se instaurou um período de anomia até 1850, prevalecendo o sistema costumeiro de apossamento. Novo tratamento jurídico à matéria somente reapareceu com o advento da Constituição Imperial de 1824, que introduziu a concepção de propriedade privada de caráter

A Questão da Terra e a Regularização Fundiária na Amazônia

Esta Nota Técnica busca oferecer à Administração Municipal subsídios para o planejamento urbano em cidades na Amazônia

absoluto, cuja regulamentação se deu pela Lei de Terras (1850).

Em 1891 o país passou a ser uma República federativa e a administração de terras passa a ser prioritariamente uma atribuição dos Estados, o que culminou com o aparecimento de grandes propriedades na região Amazônica (BENATTI, 2003).

Com a implantação do Estado Novo (1937) se deu início a um processo de transferência de bens do Estado para a União na Amazônia, com a criação dos territórios federais e de concessão de áreas para fins de desbravamento da região. Contudo, foi durante a vigência da Constituição de 1946 que foi dado início à execução uma política de desenvolvimento para a região: o Plano de Valorização Econômica da Amazônia (PVEA). Com esse plano surge uma nova região de planejamento no país: a Amazônia Legal.

A abertura física da Amazônia Legal com a implantação dos eixos rodoviários Belém-Brasília e a Transamazônica permitiu a chegada de novas ondas migratórias. A terra passou a ter valor de mercado e a sofrer um processo de especulação, marcado por fraudes e irregularidades, resultando, em alguns casos, na eclosão de intensos conflitos agrários.

Com o golpe militar de 1964 a integração da região amazônica ao restante do país passou a ser uma prioridade para o Governo Federal. O planejamento governamental para a Amazônia se caracterizou pelo investimento em infraestrutura e na exploração setorial, mas em grande escala, dos recursos naturais (hídrico e mineral, principalmente). Para respaldar a atuação de Governo foi promulgada uma nova Constituição, em 1967, que permitiu a apropriação de terras na Amazônia sem a necessidade de indenização aos Estados afetados.

Para as áreas federalizadas foram criados projetos de colonização dirigida e de agrovilas. No entanto, por razões de ordem técnica, ecológica e econômica, a maior parte dos projetos de colonização não prosperou, ficando a primeira fase de planejamento caracterizada pela ocupação espontânea de terras.

A segunda fase do projeto federal de integração nacional dirigiu investimentos para o fomento de políticas creditícias e de desoneração tributária para projetos agropecuários de grande escala, que supostamente levariam para o campo uma mentalidade empresarial (TRECCANI, 2001). A combinação desses incentivos com o baixo valor da terra na região propiciou a expansão do capital (KOHLHEPP, 2002), acirrando conflitos pela terra, que passaram a ser reprimidos como violações à ordem pública.

A partir dos anos 1980 foi dado início à terceira fase do planejamento nacional para a Amazônia, por intermédio do processo de industrialização ligado à descoberta de grandes jazidas. Para viabilizar esta atividade, o Estado concentrou espacialmente seus investimentos, gerando enclaves, o que propiciou a segregação espacial e as disparidades intrarregionais (DROULERS; LE TOURNEAU, 2000). Todas essas intervenções causaram graves problemas ambientais, uma vez que a maior parte dos projetos foi implantada antes da obrigatoriedade de licenciamento ambiental no país. Os grandes projetos representam as últimas ações do governo militar na Amazônia.

A alteração do cenário mundial e a crescente luta pela redemocratização do país, puseram um fim à ditadura (1985). Visando adaptar o país ao novo contexto econômico internacional, bem como responder às demandas sociais internas com a redemocratização, a Assembleia Constituinte promulgou uma nova Constituição (1988),

A Questão da Terra e a Regularização Fundiária na Amazônia

Esta Nota Técnica busca oferecer à Administração Municipal subsídios para o planejamento urbano em cidades na Amazônia

elegendo novas prioridades para a atuação do Estado no plano econômico e social.

Os projetos de desenvolvimento para a Amazônia, após 1988, refletem o período de ajustes estruturais que têm início com o processo de redemocratização, que não estabelecem uma política de desenvolvimento bem definida (THÉRY, 2005). Esse momento também é marcado pela declaração oficial do Governo do fim da intervenção territorial na Amazônia.

No final da década de 1980, em razão do fortalecimento dos movimentos sociais e sua associação com organizações não governamentais nacionais e internacionais ligados à temática ambiental, foi iniciada a execução de políticas de proteção das florestas e dos povos que nela residem (DROULERS; LE TOURNEAU, 2000), fazendo com que, na atualidade, as terras indígenas (art. 20, XI da CF/88) e unidades de conservação criadas pela União viessem a cobrir aproximadamente mais de 40% do território da Amazônia Legal (BECKER, 2010).

Buscando ampliar a transversalidade das políticas ambientais, o Governo Federal passou a concentrar esforços na difusão de instrumentos de planejamento que incorporassem esta dimensão, sendo o zoneamento ecológico-econômico o que recebeu maior destaque (BECKER; EGLER, 1996). Esta mudança de estratégia se fez necessária para tentar resolver os impasses da coexistência no espaço amazônico de dois projetos de desenvolvimento distintos, traçados por setores do Governo de forma separada – o econômico e o ambiental – que não consideravam o impacto de um sobre o outro. Nesse jogo de forças há uma tendência que a fronteira econômica se expanda, enquanto medidas conservacionistas funcionem como focos de resistência (PINTON; AUBERTIN, 2005).

É importante destacar que está em curso uma iniciativa para a integração da infraestrutura regional Sul-Americanana, na qual o Brasil possui uma forte atuação. Esse planejamento amplia a necessidade de coordenação não apenas entre os entes da Federação brasileira, mas também entre os países com o fim de tornar mais competitivo o território da América do Sul e aumentar sua relevância no plano econômico internacional. Essa estratégia acarretará significativos reflexos no ordenamento territorial da região, pois importa em grandes investimentos em infraestrutura para viabilizar esse projeto, que irão trazer alterações bruscas para áreas atualmente sem dinamismo que são ambientalmente frágeis e estão ocupadas por populações camponesas e tradicionais.

Assim, na Amazônia, mesmo pós-1988, a disputa e o uso pela terra se mantêm complexos, pois não se sabe ao certo quem são os proprietários privados ou onde suas terras estão localizadas. Quanto às terras públicas não há precisão do que pertence ao Estado ou à União e quem é competente para regularizá-las. Desse modo, à medida que fronteira aberta da Amazônia se fecha, a questão fundiária passa ser uma decisão política e legal de quem tem prioridade no uso da terra e de seus recursos naturais.

Um ordenamento territorial no país necessita identificar alternativas para esses problemas, demandando a atuação coordenada dos entes federados que atuam na região no planejamento e gestão do ordenamento territorial do espaço amazônico. Contudo, até o momento, o que há são projetos e programas que não operam de forma coordenada para alcançar esse fim, baseando-se fortemente na questão da regularização fundiária como principal estratégia para impulsionar tal coesão.

3. Municípios na Amazônia e Pressões Exercidas pela Grilagem de Terras Públicas

Como mencionado no item anterior, a Amazônia Legal apresenta particularidades de ordem sociocultural, geográfica e histórica que impactam negativa e significativamente a implantação de políticas estruturantes no que se refere à utilização do solo. Essa situação é agravada por uma baixa presença institucional da União e dos Estados, onde os Municípios, geralmente responsáveis por territórios de grande extensão, são os únicos representantes do Estado brasileiro (COSTA, 2008). Esse cenário torna particularmente difícil a gestão territorial municipal na Amazônia legal.

De acordo com a Constituição de 1988 é competência do ente municipal (art. 30, VIII), no que couber, a promoção do adequado ordenamento territorial mediante o planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, que deverá estar em consonância com o disposto nos arts. 182 e 183 do mesmo texto legal, regulamentados pela Lei do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/ 2001). Dentre as atribuições municipais na ordenação da cidade, destacam-se a definição dos limites do perímetro urbano e de expansão urbana; e o planejamento democrático do uso do território municipal.

A delimitação do perímetro urbano é uma das mais elementares competências municipais. Para defini-lo, o critério é jurídico, conforme dispõe o art. 3º do Decreto-lei nº 311/1938.

Ainda que o Município possua competência legislativa para determinar sua zona urbana, tal determinação não tem o condão de transformá-la automaticamente em área de domínio público municipal, isto é, em instituir sua área patrimonial.

Diferentemente do que ocorre com os Estados, que possuem bens por determinação constitucional, os Municípios no Brasil adquirem somente quando esses lhes são concedidos pela União¹ ou pelos Estados no qual estão localizados². Dessa forma, a doação é a forma inicial de constituição do patrimônio público municipal.

Afora essa etapa inicial, o Município geralmente tem seu patrimônio acrescido quando: a) da conversão de áreas rurais privadas em parcelamentos do solo urbano (art. 22 da Lei nº 6.766/1979); b) da desapropriação de imóveis particulares e pelas demais formas de aquisição onerosa de imóveis privados admitidos pela legislação; e c) da sucessão irregular (Lei nº 10.406/2002, art. 1.844).

Portanto, pode-se concluir que os Municípios apenas dependem do Estado e da União em sua fase inicial, isto é, para a instalação de sua sede, pois a própria expansão da cidade possibilitará a aquisição de novas áreas patrimoniais. Esta presunção não se confirma em grande parte da Amazônia, em virtude de algumas razões, que são apontadas a seguir.

O problema da grilagem inviabiliza a formação de um mercado formal de terras, limitando a atuação dos Municípios não apenas na constituição de um patrimônio próprio, mas também no exercício de sua competência urbanística. Ou seja, a existência de inúmeras terras sem titulação dificulta a gestão urbana e ambiental, não só pelo que afeta às finanças municipais pela impossibilidade de

¹ Visando simplificar e estruturar o processo de regularização fundiária de áreas patrimoniais sob competência da União na Amazônia legal, foi editada a Lei Federal nº 11.952/2009 (art. 21 e ss), regulamentada pelo Decreto nº 7.341/2010 e a Lei nº 13.240/2015.

² Vale ressalvar a exceção trazida pela Emenda Constitucional nº 46/2005 (art. 20, IV).

A Questão da Terra e a Regularização Fundiária na Amazônia

Esta Nota Técnica busca oferecer à Administração Municipal subsídios para o planejamento urbano em cidades na Amazônia



PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO
GESTÃO AMBIENTAL

cobrança de tributos, mas também pela falta de terrenos próprios para implantação de infraestrutura e de equipamentos de interesse social. Nestas circunstâncias os Municípios ficam dependentes de novas doações de terras públicas impossibilitando-os de cumprir com seu papel de regulador do uso do solo urbano.

O outro fator que tem dificultado a atuação da Administração Municipal é a falta de certeza em relação à dominialidade do bem público pretendido, ou seja, se pode ou não ser doado; se pode ser cedido ou só a título precário. Nesta última situação o Município fica eternamente dependente do Estado ou da União.

Há ainda situações em que mesmo que uma área seja de domínio público, o ente municipal não possui direito de preferência à destinação da área para a constituição de seu patrimônio, como no caso de conflito com demandas de reconhecimento de territórios indígenas e quilombolas, ou à criação de uma unidade de conservação. Portanto, as especificidades da aplicação de políticas setoriais ambientais e de reconhecimento de direitos territoriais diferenciados executadas na Amazônia podem impactar sobremaneira a destinação de áreas patrimoniais e mesmo a possibilidade de expansão urbana municipal.

A partir de 2001, o principal instrumento de planejamento participativo dos Municípios passou a ser o plano diretor. Segundo o art. 40, § 2º do Estatuto da Cidade esse instrumento de política urbana deve englobar o território como um todo. No entanto, tal determinação não implica a transformação de todo o território do Município em área urbana. Abre a possibilidade do Município disciplinar o uso do solo no meio rural mediante a aplicação do instrumento do macrozoneamento municipal.

Com o advento do Estatuto da Cidade não se pode mais entender o conceito de cidade como oposição ao que é rural. Todos os cidadãos residentes em aglomerações humanas existentes no território municipal devem ter acesso a serviços e infraestruturas oferecidas pelo Poder Público, e não apenas os que vivem em zonas urbanas. Entretanto, como o direito à cidade não anula a distinção entre áreas urbanas e rurais, persistindo sua aplicação para fins de determinação de uso e parcelamento do solo, sua regulação jurídica demanda abordagens distintas, realizadas por entes federados diferentes, e que, atualmente, não possuem políticas coordenadas.

Ante o exposto e considerando a elevada concentração de terras públicas, ocupadas ou não, indevidamente por particulares nos Municípios da Amazônia, percebe-se, de antemão, a dificuldade da aplicação das disposições sobre o planejamento urbano, o que tem afetado diretamente a qualidade de vida da população da região.

4. Categorias Fundiárias e Particularidades a serem Observadas no Processo de Regularização

Uma vez apresentados os impactos decorrentes da inexistência de um mercado organizado de terras para a gestão territorial a cargo dos Municípios, analisa-se, a seguir, as principais categorias fundiárias existentes da região e as particularidades no processo de regularização fundiária de comunidades urbanas e rurais.

4.1 Terras Públicas Federais Arrecadadas e Terras Devolutas Estaduais

O Conceito de Terras Devolutas vigente está contido no art. 5º do Decreto-lei nº 9.760/1946. Além da União (art. 20, I e II, CF/88), os Estados (art. 26, IV, CF/88) são os proprietários das terras devolutas não compreendidas entre os bens federais. O caráter residual das terras devolutas estaduais gera dificuldades para sua gestão, pois há outras hipóteses de incorporação de terras devolutas no texto constitucional, como a art. 225, § 5º (CF/88), sendo considerada uma afetação constitucional, que não gera obrigação de indenização aos Estados por parte do ente federal. (PEREIRA, 2006).

Destaca Rocha et al. (2010) que os Municípios também podem possuir terras devolutas, desde que tenham sido concedidas pela União ou Estado-Membro. Para o autor, com a edição da Emenda Constitucional nº 46, há também a transferência de devolutos municipais, devendo ser devidamente arrecadados e matriculados.

O domínio das terras devolutas não está condicionado à sua demarcação, o que traz dúvidas sobre a sua dominialidade na prática.

A Constituição Federal preceitua que a destinação das terras devolutas deve ser compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária (art. 188 CF/88). “As exceções a esta regra geral são reduzidas: criação de unidades de conservação, de projetos de pesquisa e fomento, áreas de segurança, treinamento militar, educação e defesa nacional” (ROCHA et al., 2010, p. 133).

Assim, considerando as disposições anteriores, a presença de terras devolutas federais e estaduais é uma restrição à capacidade do Município de gerir seu território. Primeiramente, pelo fato da

terra devoluta apenas ser identificada por exclusão, o que demanda estudos fundiários custosos, não há como forçar os demais entes federados a arrecadá-las e matriculá-las. Mesmo que o Município solicite a doação do bem e não haja outros usos prioritários que impeçam a transferência, será necessário previamente arrecadar a área.

4.2 Terras Devolutas Situadas na Faixa de Fronteira

Dispõe o art. 20, § 2º da Constituição que são bens da União as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras. Sua ocupação e utilização serão reguladas em lei, impondo-se restrições inclusive aos núcleos urbanos nela situados.

A faixa de fronteira é regulada pela Lei nº 6.634/1979, que alterou o Decreto-lei nº 1.135/1970, possuindo apenas dois artigos sobre a temática urbana. Dispõe o art. 9º e seu § 2º que todas as vezes que existir interesse para a segurança nacional a União poderá concorrer com o custo total ou parcial, mediante apresentação de projeto pelo Município, para a construção de obras públicas a cargo dos Municípios total ou parcialmente abrangidos pela faixa de fronteira. Já o art. 8, §2º determina que “a alienação e a concessão de terrenos urbanos [em faixa de fronteira] reger-se-ão por legislação específica”, o que não foi editado até o presente momento. (BRASIL. Lei nº 6.634/1979).

A Lei nº 11.952/2009, regulamentada pelo Decreto nº 7.341/2010 prevê a possibilidade de regularização de imóveis urbanos e rurais nessa área, a título de domínio pleno nessas áreas, ouvido o Conselho de Defesa Nacional, podendo esse órgão fixar critérios e condições de utilização e opinar sobre o seu efetivo uso.

Na legislação vigente a temática faixa de fronteira aparece de forma pontual na Lei nº 12.587/2012

A Questão da Terra e a Regularização Fundiária na Amazônia

Esta Nota Técnica busca oferecer à Administração Municipal subsídios para o planejamento urbano em cidades na Amazônia

(art. 6º, VII). Portanto, trata-se de assunto que demanda regulamentação, o que dificulta a gestão e o planejamento municipal nessas áreas.³

4.3 Terrenos de Marinha, Terrenos Reservados e Várzeas

Conforme dispõe o art. 20, III e VII da Constituição, pertencem à União: os terrenos marginais e as praias fluviais de correntes de água sob o seu domínio, bem como os terrenos de marinha e seus acréscidos⁴.

A regulação e definição desses bens está contida no Decreto-lei nº 9.760/1946 (arts. 2º e 3º). Cumpre observar que poderão existir terrenos de marinha em rios federais e estaduais, uma vez que o critério de influência de maré não transferiu os rios ao domínio da União.

Outro bem público contido na referida lei são os terrenos marginais (art. 4º) Diferentemente do que ocorre com os terrenos de marinha, que são por determinação legal bens da União, os terrenos reservados serão federais ou estaduais de acordo com a dominialidade do curso de água navegável que margear.

Sobre os cursos de água que são apenas flutuáveis, concorrendo para a formação de rios navegáveis não há dominialidade pública, mas apenas uma limitação administrativa, denominada servidão de trânsito, sobre uma faixa de dez metros, estabelecida para os agentes da

Administração Pública para a execução de serviços (Decreto nº 24.643/1934, art. 12).

Por fim, há ainda as áreas de várzea, categoria de relevância territorial para a realidade amazônica. O art. 3º, XXI e XXII da Lei nº 12.651/2012 define essa categoria jurídica. A ocupação dessas áreas é uma prática regional, especialmente nas áreas em que os rios ainda são o principal meio de transporte.

Rocha et al. (2010) explicam que, sob a ótica da regularização fundiária, a várzea deve ser analisada sob dois elementos jurídicos: o recurso hídrico e o leito do rio. A partir da Lei nº 9.433/1997, a dominialidade da várzea é sempre pública, mas poderá ser regularizada em favor do Município por meio de outorga de concessão de direito real de uso, nos termos das Leis nº 11.481/2007, 11.952/2009 (art. 25) e do Decreto nº 7.341/2010 (art. 10).

No que se refere à regularização dessas áreas situadas em áreas urbanas e de expansão urbana para os Municípios, o Decreto-lei nº 9.760/1946 prevê, em seu art. 64, a possibilidade de regularização e poderão ser alugados aforados ou cedidos. Essa última modalidade é a mais frequentemente empregada pela União para atender às demandas municipais, pois tem caráter não oneroso. No entanto, trata-se de ato administrativo que não transfere direitos reais, não obstante possa ser convertida em uma concessão de direito real de uso, que mesmo assim limita a atuação do ente local, em especial para gerir este bem em programas de regularização fundiária.

O uso de bens dominicais da União por particulares, que outrora era tolerado para apenas pequenos agricultores (Decreto nº 24.643/1934, art. 11, § 2º), está atualmente regulado pela Lei nº 9.636/1998. Sua execução ficou sob a responsabilidade da Secretaria do Patrimônio da

³ A Lei nº 13.178/2015 dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira; e revoga o Decreto-lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975, e a Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999.

⁴ A Lei nº 13.240/2015, em seu artigo art. 14, autoriza a União a transferir aos Municípios litorâneos a gestão das praias marítimas urbanas, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica, excetuados casos previstos em lei, concretizando-se mediante assinatura de termo de adesão com a União.

A Questão da Terra e a Regularização Fundiária na Amazônia

Esta Nota Técnica busca oferecer à Administração Municipal subsídios para o planejamento urbano em cidades na Amazônia

União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que criou novas modalidade de regularização de ocupantes urbanos e rurais.

A temática também é tratada na Lei nº 11.952/2009 no que concerne aos terrenos de marinha e terrenos marginais localizados na Amazônia Legal (art. 4º, § 1º; art. 26, § 3º).

Ante o exposto, a existência desses bens em áreas urbanas e de expansão urbana já está regulamentada, bem como sua transferência ao ente federado municipal, a título de domínio pleno ou útil em nível federal. No entanto, sua delimitação, além de ser complexa, depende de atuação de ente supralocal. O gerenciamento de concessões feitas a terceiros em programas de regularização fundiária em que foi apenas expedida concessão de direito real de uso em favor do Município ficará a cargo da União.

4.4 Ilhas Marítimas, Costeiras, Fluviais e Lacustres

A análise da dominialidade das ilhas no Brasil é extremamente complexa, havendo inclusive vários conflitos judicializados entre os entes da Federação e entre esses e particulares.

Segundo dispõe o art. 20, IV, CF/88 são bens da União as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; 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 que se incluam nos bens do Estado. Dentre os bens do Estado incluem-se as áreas nas ilhas oceânicas e costeira que estiverem sob o seu domínio e as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União, art. 26 da Constituição.

Entretanto, outras ilhas podem integrar os bens da União por força do que dispõe o art. 20, I da Constituição. Esse é o entendimento sobre o caso das ilhas lacustres que sofrem influência de maré,

segundo o PARECER/MP/CONJUR/TF/N. 1831 – 5.9.9/2006, com base no disposto no art. 1º, c do Decreto-lei nº 9.760/1946.

As ilhas marítimas estão classificadas em oceânicas e costeiras (CARVALHO FILHO, 2006), sendo que as primeiras, em geral, pertencem ao patrimônio da União. Já sobre as costeiras recai um imbróglio quando nelas se situa a sede do Município por força da Emenda Constitucional nº 46/2005. Precedentes do Tribunal Regional Federal da 1ª Região afastam a transferência da dominialidade de toda a ilha da União em favor do Município, resguardando assim os terrenos de marinha.

No que se refere ao uso do solo nessas áreas dispõe o art. 44 da Lei nº 9.985/2000 que “as ilhas oceânicas e costeiras destinam-se prioritariamente à proteção da natureza e sua destinação para fins diversos deve ser precedida de autorização do órgão ambiental competente”. A autorização pode ser dispensada no caso de utilização por força de disposição legal ou de compromisso legal assumidos. É nessa exceção que se encontra a hipótese prevista no art. 20, IV, CF/88, que dispõe sobre a exclusão dos bens da União e dos Estados de ilhas costeiras que contenham sede municipal.

Diferentemente dos demais Municípios, que dependem de doações dos demais entes federados, os Municípios insulares costeiros detêm a propriedade de suas sedes sem a necessidade de intervenção dos demais entes federados, cabendo-lhes a responsabilidade de discriminar o seu território e destinar seu uso, preferencialmente para fins ambientais.

Entende-se que é bastante complexo o planejamento urbano e ambiental de Municípios que envolvam ilhas dentro de seus limites, tendo em vista a falta de clareza quanto às disposições constitucionais no que se refere à dominialidade.

A Questão da Terra e a Regularização Fundiária na Amazônia

Esta Nota Técnica busca oferecer à Administração Municipal subsídios para o planejamento urbano em cidades na Amazônia

4.5 Jazidas

O exercício da atividade mineral é uma matéria de interesse nacional, sendo a União o único ente da federação responsável por regular a atividade e autorizar sua exploração (art. 22, XII, CF/88). Por ser um bem estratégico, todas as jazidas existentes no território nacional pertencem ao Governo Federal (art. 20, IX, CF/88).

A legislação minerária, a despeito da relevância da atividade para a economia do país, ainda não teve aprovado um novo marco regulatório. Assim, a legislação vigente, o Decreto-lei nº 227/1967, que deu nova redação ao Código de Minas, limita-se a regular o processo de pesquisa e exploração mineral, possuindo apenas poucas disposições sobre o parcelamento do solo. São justamente as disposições sobre pesquisa e lavras que funcionam como eixos limitadores ao planejamento territorial do Município. Levando-se em consideração apenas as disposições de direito mineral, a atividade mineral pode ser executada sempre que se configure sua viabilidade técnico-econômica, independentemente se a área é pública ou privada, urbana ou rural. Cabe aos entes afetados e proprietários dos bens imóveis em que se localiza a jazida apenas participação dos resultados da lavra.

O único instrumento de harmonização disponível entre a atividade mineral e o planejamento municipal é a licença específica do Município, demandada pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) para autorizar a lavra do recurso mineral, mas que pode ser dispensada em alguns casos, como na hipótese de exploração de areia e seixo para a realização de obras públicas.

Dessa forma, a pesquisa e a lavra mineral necessitam de dois atos administrativos distintos para que sejam licenciadas: a licença específica do Município e a autorização do DNPM para lavrar o

recurso mineral. A permissão de lavra garimpeira, quando localizada em zona urbana, também depende de expresso consentimento do Poder Público Municipal.

No caso da licença específica municipal, cabe verificar a compatibilidade da lavra com o interesse público e o uso adequado do solo urbano, ou seja, o Município não autoriza a lavra do minério, somente verifica a compatibilidade sua exploração com o interesse local, e, consequentemente, o adequado ordenamento territorial municipal. Considerando essa atribuição municipal, e considerando ainda o que dispõe o art. 30, VIII da CF/88, o Município tem competência de elaborar plano municipal de mineração. No entanto, não há regulamentação legal de como elaborá-lo ou como integrá-lo ao plano diretor. Esse planejamento visa orientar a expedição dessas licenças quando o Município for chamado a se manifestar.

Ao final desta abordagem pode-se concluir que o Município, mesmo que não disponha de competências legislativas ou executivas em matéria de mineração, poderá influenciar no processo de exploração mineral. A Constituição possibilita ainda aos Municípios fiscalizar a atividade mineral, para fins de controle da arrecadação de impostos e compensação financeira pelos resultados da lavra.

4.6 Unidades de Conservação da Natureza

As unidades de conservação (UCs) estão entre os espaços territoriais especialmente protegidos definidos pela Constituição (art. 225, § 1º, III). Este dispositivo constitucional foi regulamentado com a edição da Lei nº 9.985/2000, que dispõe sobre os objetivos nacionais de conservação da natureza, criando o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 4.340/2002.

A Questão da Terra e a Regularização Fundiária na Amazônia

Esta Nota Técnica busca oferecer à Administração Municipal subsídios para o planejamento urbano em cidades na Amazônia

O SNUC estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, cuja definição está contida no art. 2º, I da lei, constituindo-se pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais (art. 3º).

Segundo o art. 22 do SNUC, as unidades de conservação serão criadas por ato do Poder Público, mas sua alteração ou supressão, no entanto, somente pode ocorrer mediante lei específica.

A lei definiu 12 diferentes espécies de unidades, classificadas em dois grupos: a) proteção integral (uso indireto); e b) uso sustentável (uso direto).

Nas unidades de conservação de proteção integral a ocupação humana para fins de moradia e produção são vedadas, sendo destinadas à pesquisa científica e à proteção da biodiversidade. O art. 49 do SNUC estabelece que as unidades de conservação do grupo de proteção integral não podem ser transformadas em zonas urbanas, sendo consideradas rurais para efeitos legais. Igualmente, as zonas de amortecimento dessas unidades de conservação, quando definidas formalmente, seguem a mesma restrição.

As unidades de conservação de uso sustentável admitem a ocupação humana em algumas categorias. No entanto, a Área de Proteção Ambiental (APA) é a única que permite o uso e a ocupação para fins urbanos (art. 15 do SNUC).

Ao se analisar cada uma das categorias de uso sustentável percebe-se que há sempre a indicação que a densidade da ocupação humana, mesmo quando permitida deve ser baixa, a fim de causar o menor impacto possível nos processos ecológicos existentes dentro do perímetro legalmente definido como unidade de conservação. Nesse contexto, o plano de manejo é

imprescindível para organizar esses usos, sendo variável o grau de intervenção no uso do solo.

Nas categorias de unidade de conservação em que é admitida a presença humana, mas a finalidade do uso do solo é rural, ligada à reprodução física e cultural de comunidades tradicionais, deverão ser essas comunidades beneficiadas de infraestrutura adaptada às suas necessidades. Recomenda-se que essas unidades de conservação sejam integradas ao planejamento municipal para que usos mais complexos dos moradores da UC possam ser atendidos, mesmo que fora dos seus limites.

Como dito anteriormente, com o advento do Estatuto da Cidade há um descolamento entre o conceito de cidade e urbano e um rompimento com a ideia de as áreas rurais não são de competência dos MUNICÍPIOS. É justamente por estas razões que as unidades de conservação também são previstas como instrumentos da política urbana.

Portanto, a lei do SNUC, apesar de não conter disposições sobre todos os tipos de áreas verdes urbanas⁵ e a grande parte de suas categorias não permitir qualquer tipo de urbanização, as unidades de conservação integram os instrumentos da política urbana prevista na Lei nº 10.257/2001 (art. 4º, V, e), pois sua instituição possui forte impacto espacial e ambiental no planejamento local.

Dentre os instrumentos sugeridos para sua promoção na Lei nº 10.257/2001 está o direito de preempção, mas sua aplicação torna-se difícil nos Municípios da Amazônia Legal em decorrência da alta concentração de terras públicas e também pela precariedade do mercado de terras, pois

⁵ Essa questão foi regulamentada pela Lei nº 12.651/2012 (art. 25).

A Questão da Terra e a Regularização Fundiária na Amazônia

Esta Nota Técnica busca oferecer à Administração Municipal subsídios para o planejamento urbano em cidades na Amazônia

recai aquisição de bens privados, regularmente destacados do patrimônio público.

4.7 Terras Indígenas

A legislação indigenista, restrita às disposições constitucionais (arts. 231 e 232), à Lei nº 6.001/1979, aos Decretos nº 1.775/1996 e 7.747/2012, bem como alguns atos administrativos, possui disposições com relevância para o planejamento territorial dos Municípios, especialmente no que concerne à demarcação de terras indígenas. No entanto, diferentemente do que ocorre com as unidades de conservação, as terras indígenas não figuram como um instrumento jurídico da política urbana.

A Constituição de 1988 reconheceu aos indígenas direitos originários sobre suas terras tradicionalmente ocupadas. Elas destinam-se à sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, rios e lagos nelas existentes, mas a propriedade é da União. As terras indígenas são inalienáveis e indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis.

O reconhecimento desse direito, além de resguardar o interesse dessas minorias, torna nulos e extintos atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse e a exploração dos recursos naturais de terras indígenas. Essa nulidade não gera direito à indenização sobre a terra por parte da União, salvo benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.

Sobre o dispositivo constitucional em comento, cumpre mencionar o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o seu conteúdo. A decisão paradigmática sobre a Demarcação da Terra Indígena da Raposa Serra do Sol (Pet 3388) confirma a prevalência dos direitos indígenas sobre a competência do Estado em criar Municípios. Apesar dessa decisão não possuir natureza vinculante sobre os demais processos

demarcatórios em curso, ela resume o entendimento contemporâneo da mais alta corte do Judiciário sobre a temática.

A análise a seguir concentra-se nos impactos do reconhecimento das terras indígenas no planejamento territorial municipal. Cumpre observar que não há, atualmente, na legislação brasileira, norma que trate do processo de implantação de infraestrutura no interior de terras indígenas pelo Município ou vedação de urbanização de terras indígenas.

O art. 2º, VII da Lei nº 6.001/1979 apenas possui uma disposição genérica sobre a atuação do Poder Público sobre terras indígenas ao estabelecer que compete à União, aos Estados, bem como aos órgãos das respectivas Administrações, no limite de suas competências, a proteção das comunidades indígenas e a preservação de seus direitos, cabendo-lhes executar, sempre que possível mediante a colaboração dos índios, programas e projetos tendentes a beneficiar a comunidade.

No que toca ao procedimento de demarcação e homologação de terras indígenas, regulado pelo Decreto nº 1.775/1996, esta é uma competência de iniciativa da União, sob a orientação da Fundação Nacional do Índio, devendo o procedimento ser acompanhado em todas as fases pela comunidade indígena envolvida. Contudo, os Estados e Municípios somente podem interferir nesse processo para contestar seus limites, apresentando razões instruídas com todas as provas pertinentes, com o fim de pleitear indenização ou demonstrar vícios, totais ou parciais do procedimento administrativo.

Sobre a limitação imposta pela criação de terras indígenas ao planejamento municipal pondera Saule Júnior (1997) que sua integração está prevista na Resolução CONCIDADES nº 34/2005, por meio da criação de Zonas Especiais de

A Questão da Terra e a Regularização Fundiária na Amazônia

Esta Nota Técnica busca oferecer à Administração Municipal subsídios para o planejamento urbano em cidades na Amazônia

Interesses Indígenas. Estas zonas poderão prever restrições de uso e ocupação do solo, garantindo a função socioambiental da terra indígena ainda não demarcadas e homologadas, mas a atuação do plano diretor sobre essas áreas é limitada no que se refere ao parcelamento do solo, mas o instrumento pode ser muito importante no âmbito da gestão democrática do território municipal.

Assim, o Município não tem poderes para impedir que parte ou a totalidade de seu território seja reconhecida uma terra indígena, cabendo exclusivamente às comunidades e à União decidir sobre a questão. As zonas especiais, referidas anteriormente, poderão ser previstas no macrozoneamento do plano diretor municipal, para reafirmar a proteção territorial e ambiental dessas áreas, como para usufruir de incentivos econômicos⁶ compensatórios pela perda de arrecadação. Essa situação afeta particularmente os municípios na Amazônia, onde estão localizadas as terras indígenas com mais extensão do país⁷.

O envolvimento do Município com a gestão de terras indígenas é uma questão de extrema relevância, uma vez que 10% do território é reconhecido como tal. Visando melhorar a gestão destas áreas a União editou o Decreto nº 7.747/2012, que institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI).

A integração dos objetivos e diretrizes do PNGATI ao planejamento territorial local possibilitou a compatibilização entre terras indígenas e áreas urbanas, desde que essa seja uma demanda indígena e seja compatível com seu modo de vida.

No que se refere à gestão democrática do território, o etnozoneamento (art. 2º do Decreto nº 7.747/2012) permite ao Município e demais entes federados conhecerem o projeto e prioridades e das comunidades, incorporando-as ao planejamento local. Nesse processo, a participação da comunidade é um requisito essencial, e deverá ocorrer em observância ao que dispõe a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais.

4.8 Territórios Quilombolas

As Comunidades Quilombolas receberam tratamento constitucional específico quanto aos seus direitos territoriais por meio do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A definição legal de remanescentes de quilombos está ligada aos estudos antropológicos, em consonância com o que preceitua a Convenção 169 da OIT, e atualmente é definida pelo art. 2º do Decreto nº 4.887/2003

No que se refere à delimitação da abrangência de seu território, adota também nosso ordenamento jurídico como referência a Convenção 169 da OIT, à semelhança da demarcação de terras indígenas. Atualmente a definição de território tradicional está contida no art. 3º, II do Decreto nº 6.040/2007.

No plano federal o reconhecimento desses direitos territoriais foi regulamentado pelo

⁶ No caso do Pará, o Governo do Estado instituiu o ICMS Ecológico (Lei nº 7.638/2012), que oferece tratamento especial aos Municípios que possuam terras indígenas reconhecidas no interior de seus limites.

⁷ Para remediar esses efeitos Saule Júnior (1997) sugere, em casos extremos, que áreas cobertas por extensas áreas indígenas sejam geridas diretamente pela União, mediante a criação de territórios federais indígenas.

A Questão da Terra e a Regularização Fundiária na Amazônia

Esta Nota Técnica busca oferecer à Administração Municipal subsídios para o planejamento urbano em cidades na Amazônia

Decreto nº 4.887/2003⁸. Uma vez regularizada a área, é expedido título particular coletivo de propriedade à comunidade, de natureza proindivisa e em nome da associação de moradores (art. 17), possuindo ainda cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade.

Pode-se observar que, a partir das características da titulação outorgada aos remanescentes de quilombos, o seu regime de propriedade privada representa um desafio à gestão territorial, pois os instrumentos básicos de controle do uso do solo disponíveis para o controle da função social da propriedade não lhes são aplicáveis. Entretanto, por não se tratar de uma propriedade privada típica, e sim que um território tradicional, esse não deve ser regulado apenas como um bem, em razão de sua relevância cultural⁹.

A existência de quilombos no território municipal, em especial em áreas urbanas e de expansão urbana, gera limites ao ente local para o planejamento territorial e o controle do uso do solo. É possível identificar algumas disposições sobre investimentos desses territórios, ainda que de forma genérica na Lei nº 12.288/2010 (art. 8º, parágrafo único, arts. 32 e 33), que podem servir de parâmetro para o planejamento municipal relacionado a esses territórios.

À exceção do disposto na Resolução CONCVIDADES nº 34/2005, que menciona a necessidade de identificar esses imóveis como zonas especiais, não há definição de critérios claros de como integrar essas comunidades ao planejamento territorial municipal.

⁸ A constitucionalidade do referido diploma legal está ainda sob análise do Supremo Tribunal Federal (ADIN 3239).

⁹ Vale destacar que mesmo a legislação editada sobre quilombos tenha enfoque nas comunidades quilombolas rurais, já houve no país o reconhecimento de um quilombo urbano e há várias demandas em curso.

O plano diretor municipal, por intermédio do macrozoneamento, poderá definir a zona especial que compreende o território quilombola. Este território, à semelhança das unidades de conservação e das terras indígenas, integra um sistema abrangente de áreas protegidas concebido pelo Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP¹⁰.

Em razão da natureza inalienável desse bem, investimentos públicos de urbanização e infraestrutura no interior dessas áreas demandam soluções jurídicas específicas, de modo a permitir gastos públicos em áreas de usufruto coletivo. Resta assim, a possibilidade de fomentar, mediante investimentos e assessoria técnica, a realização de atividades no interior dessas áreas, desde que pactuados com a comunidade, observado o que dispõe a Convenção 169 da OIT.

4.9 Criação de Projeto de Assentamento

No que se refere aos projetos de assentamento rurais, atualmente, o ordenamento jurídico conta com mais de vinte modalidades previstas e que podem ser criados pela União, Estados e Municípios.

O Município pode instituir projetos de assentamento, a serem posteriormente reconhecidos pela União, em duas hipóteses, segundo a Norma de Execução INCRA nº 37/2004: a) a criação de projetos de assentamento municipal; e b) a criação de projeto de assentamento casulo.

Na primeira hipótese a obtenção da terra, a criação do projeto e a seleção dos beneficiários são de responsabilidade do Município. No entanto, o aporte de recursos e de créditos de

¹⁰ <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/plano-de-areas-protegidas>. Acesso em 10/10/2016.

A Questão da Terra e a Regularização Fundiária na Amazônia

Esta Nota Técnica busca oferecer à Administração Municipal subsídios para o planejamento urbano em cidades na Amazônia

infraestrutura para o projeto podem ser parcialmente custeados pelo Município e mediante o reconhecimento do projeto, que estende aos seus beneficiários todos os direitos básicos de assentados pelo INCRA.

Já a segunda modalidade a terra é obtida e titulada pelo Município, participando a União apenas da indenização de benfeitorias, incentivos creditícios e infraestrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica). Essa última modalidade tem um diferencial, pois foi pensada para ficar próxima a centros urbanos, privilegiando pequenos imóveis, com atividades intensivas e tecnificadas, o que permite que o Município possa instituir cinturões verdes e influenciar a localização de assentamentos humanos em meio rural.

Apesar de limitada a atuação no Município na regulação da atividade agrária, em especial na criação de projetos de assentamento, ela é possível e poderá auxiliar no desenvolvimento local, na segurança alimentar dos centros urbanos e ainda servir como instrumento de ordenamento territorial.

5. Política Estadual de Governança da Terra e o Papel dos Municípios: a experiência do Estado do Pará

O Pará é formado por 144 Municípios, em uma área de aproximadamente 124 milhões de hectares. Desse total, 60 milhões e 756 mil hectares são terras destinadas à proteção ambiental estadual e federal (Florestas Públicas, Parques, Reservas Extrativistas etc.) e terras indígenas. As áreas que podem ser regularizadas são as que não foram afetadas para algum uso (público ou privado), que somam, atualmente, quase 30 milhões de hectares sob jurisdição

federal; e, aproximadamente, 20 milhões de hectares sob jurisdição estadual. O Instituto de Terras do Pará (ITERPA), em 2008, em levantamento preliminar, estimou em 11 milhões de hectares as áreas privadas, ou seja, tituladas no Estado.

O reconhecimento do direito de propriedade aos diferentes segmentos sociais deve partir do pressuposto que ao estabelecer “quem tem direito a ter direito à terra” está definindo qual sujeito social possui o reconhecimento pelo Estado de uma determinada gleba de terra pública. Esse espaço é disputado pela agricultura familiar, populações indígenas e tradicionais, médio ou grande ocupante rural, unidades de conservação, mineração e as áreas de expansão e consolidação das cidades. São diversos sujeitos que buscam explorar a terra de diferentes formas, algumas vezes o mesmo espaço, que leva ao conflito socioambiental. Portanto, boa parte da disputa está relacionada a quem tem direito a ser regularizado nas terras públicas não destinadas¹¹.

A fim de que ocorra uma governança fundiária¹² em qualquer Estado, em particular na Amazônia Legal, o primeiro passo é definir a competência de cada órgão público e construir uma articulação de ação conjunta dos órgãos fundiários (federais, estaduais e municipais) para assegurar uma ação eficaz na destinação das terras públicas. Deve-se buscar com essa política um processo de gestão territorial contínua, transparente e democrática, pactuado com os diferentes atores sociais. Os objetivos desta política devem estar dirigidos para: diminuir a violência rural e o desrespeito aos

¹¹ Segundo dados do Programa Terra Legal (2014), na Amazônia Legal, dos 113 milhões de hectares de glebas de terra federais, 55 milhões precisam ser destinadas. Devido à precariedade das informações, por falta de um cadastro confiável, conforme a fonte teremos números distintos.

¹² Trata-se por governança fundiária a gestão e administração da terra realizada pelo Poder Público.

A Questão da Terra e a Regularização Fundiária na Amazônia

Esta Nota Técnica busca oferecer à Administração Municipal subsídios para o planejamento urbano em cidades na Amazônia

direitos humanos; assegurar o direito de propriedade aos diferentes segmentos sociais, priorizando a ocupação familiar; diminuir o desmatamento e garantir a sustentabilidade ambiental, numa ação conjugada e agregadora.

Uma metodologia que já foi testada até 2010 e demonstrou que pode ser eficiente no combate a grilagem de terra, a violência rural e ao desmatamento é a regularização fundiária focada a sua atuação em Município ou região, numa parceria de instituições públicas em nível federal, estadual e municipal, contando com participação da sociedade civil.

Com relação a área patrimonial urbana, o Programa Terra Legal, criado pela Lei nº 11.952/2009 e regulamentado pelo Decreto nº 7.431/2010, tem como uma de suas incumbências legais a de doar para os Municípios áreas urbanas localizadas em terras da União. As glebas de terras federais são transferidas para o Município desde que sejam consideradas áreas urbanas consolidadas ou de expansão urbana.

Os Municípios têm um papel estratégico no ordenamento territorial e para as políticas de regularização fundiária. Não podem ficar de fora da discussão ou pensados somente como espaço onde as políticas públicas são implementadas. Do mesmo modo assumem relevância no cadastramento dos imóveis rurais¹³ e urbanos.

¹³ O cadastro de imóveis rurais é de atribuição do INCRA, mediante seu Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), com vistas a reforma agrária e para fins tributários. Criado pelo Estatuto da Terra (art. 4º da Lei nº 4.504/1964) é obrigatório para todos imóveis rurais no país, vedando o recebimento de benefícios oficiais e o desmembramento do imóvel que não possua cadastro.

A Lei nº 10.267/2001, regulamentada pelo Decreto nº 4.449/2002 que foi alterado pelo Decreto nº 5.570/2005, criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR). A lei torna obrigatório o georreferenciamento do imóvel para inclusão da propriedade no CNIR, condição necessária para que se realize qualquer alteração cartorial da propriedade.

Ao contrário do que ocorria no passado, hoje existem mecanismos de controle público: a exigência do georreferenciamento dos imóveis rurais, a busca da unificação do cadastro nacional de imóveis rurais, o cadastro ambiental rural, o licenciamento das atividades agrárias, o zoneamento ecológico-econômico¹⁴ e o ordenamento urbano. A ação conjugada dos órgãos federais, estaduais e municipais oferece um efeito progressivo e positivo na concretização da regularização fundiária por município.

6. Conclusões

Como foi visto, os problemas fundiários existentes na Amazônia Legal possuem origens que remontam ao período colonial, pois desde o início da ocupação das terras brasileiras pelos europeus já havia imprecisão no processo de ocupação do território. Sucessivas intervenções do Poder Público na região apenas agravaram o processo. Por essa razão, na Amazônia, mesmo pós-1988, a disputa e o uso pela terra se mantêm complexos, pois não se sabe ao certo quem são os proprietários privados ou onde suas terras estão localizadas. Quanto às terras públicas, não há precisão do que pertence ao Estado ou à União e quem é competente para regularizá-las. Desse modo, à medida que a fronteira aberta da

¹⁴ O Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) é uma ferramenta importante na gestão e no planejamento territorial da Amazônia, em particular dos Estados, para o conhecimento do ambiente e do território e a institucionalização da sua gestão, a melhoria no ordenamento territorial, a contenção do desmatamento e licenciamento de atividades produtivas. Foi definido na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/1981) e no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei Federal nº 7.661/1988) (IPAM, 2016).

Boa parte dos Estados da Amazônia elaborou seus ZEE, com destaque para o Acre e Pará. Contudo, as informações e dados produzidos pelos estudos de elaboração dos ZEE não estão sendo devidamente utilizados pelos Municípios.

A Questão da Terra e a Regularização Fundiária na Amazônia

Esta Nota Técnica busca oferecer à Administração Municipal subsídios para o planejamento urbano em cidades na Amazônia

Amazônia se fecha, a questão fundiária passa ser uma política importante na definição de quem tem prioridade no uso da terra e de seus recursos naturais.

O processo de indefinição, bem como a ausência de um marco legal nacional e regional de ordenamento territorial, afeta particularmente os Municípios na região no cumprimento de sua competência constitucional de ordenar o uso de seu território.

A ausência de um mercado de terras estruturado e o processo de grilagem de terras públicas torna os Municípios dependentes de doação de terras por parte da União e dos Estados, o que limita a aplicação de instrumentos urbanísticos disponíveis para dar cumprimento às funções sociais da cidade.

Para tentar reduzir as limitações impostas ao Poder Público Municipal, nos últimos anos programas federais e estaduais de regularização fundiária passaram a tratar da questão urbana, simplificando o acesso dos Municípios à terra. No entanto, tais medidas até o momento apenas atenderam parcialmente à demanda existente por uma regularização adaptada às particularidades regionais.

A necessidade de compatibilizar o planejamento local com a presença de grandes concentrações de terras públicas, as áreas legalmente protegidas e, mesmo com a implantação de grandes projetos nacionais no território Amazônico, exige a elaboração de marcos legais e políticas públicas que deem protagonismo ao planejamento municipal disciplinado pelo texto constitucional e a Lei nº 10.257/2001, permitindo que tanto a atuação local quanto a supralocal possam promover condições para que a população da região tenha acesso às funções sociais da cidade e o direito à moradia digna, ambos direitos garantidos pela ordem constitucional vigente.

7. Referências Bibliográficas

- ASSUNÇÃO, Lutero Xavier. *Direito fundiário brasileiro*. [S.I.]: EDIPRO, 2008.
- BARROSO, Lucas Abreu et al (org.). *O direito agrário na constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- BECKER, B. K. Por uma Amazônia sustentável. CONFERÊNCIA NACIONAL DE C&T&I PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 4. 2010., Brasília, DF: MCT/CGEE, 2010.
- _____. Undoing myths: the Amazon: an urbanized forest. In: CLÜSENER-GODT, M.; SACHS, I. (org.). *Brazilian perspectives on sustainable development of the Amazon region*. Paris: UNESCO/Parthenon, 1995. p. 53-89.
- _____; EGLER, Claudio A. G. *Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1996.
- BENATTI, José Heder. *Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e o uso dos recursos naturais no imóvel rural*. 2003. 344 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido – PDTU) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2003.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Patrimônio da União. Parecer/MP/CONJUR/TF/N. 1831 – 5.9.9/2006. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/>>. Acesso em 12 nov. 2013.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição n. 3388/RR. Decisão Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Relator: Carlos Britto. Tribunal Pleno. Julgado em: 03 abr. 2009. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 11 set. 2013.
- BRASIL. Relatório de Desempenho 2009-2014. Planos de Metas 2015-2017. Programa Terra Legal da Amazônia. Brasília: Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2014.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 16.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

A Questão da Terra e a Regularização Fundiária na Amazônia

Esta Nota Técnica busca oferecer à Administração Municipal subsídios para o planejamento urbano em cidades na Amazônia



COSTA, Wanderley Messias. Ordenamento territorial e Amazônia: vinte anos de experiência de zoneamento ecológico econômico. In: BATISTELA, Matheus; MORAN, Emílio; ALVES, Diógenes (Orgs.). *Amazônia: natureza e sociedade em transformação*. São Paulo: EDUSP, 2008. p. 241-274.

DROULERS, Martine; LE TOURNEAU, François-Michel. Amazonie: la fin d'une frontière? Manuscrit auteur, publié dans. Caravelle, Cahiers du Monde hispanique et luso-brésilien, n.75, 109-135, 2000.

ÉLERES, Paraguassú. *Intervenção territorial federal na Amazônia*. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

IPAM. Análise da implementação do zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) sobre o uso e a ocupação do solo na Amazônia brasileira. In: *Boletim Amazônia em Pauta*, nº 6, Outubro 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

KOHLHEPP, Gerd. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. *Estudos Avançados*, v.16, n.45, p. 37-61, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 10.ed. Atualizado por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Célia Marisa Prendes. São Paulo: Malheiros, 1998.

PEREIRA. José Edgard Penna Amorim. *Perfis constitucionais das terras devolutas*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PINTON, F., AUBERTIN, C. Populations traditionnelles: enquête de frontières. In: ALBALADEJO, C.; ARNAULD DE SARTRE, X. (éds). *Une décennie de développement durable en Amazonie rurale brésilienne. Expériences et enjeux*. Paris: L'Harmattan, 2005 . p. 159-178.

ROCHA, Ibraim et al.: *Manual de direito agrário constitucional lições de direito agroambiental*. Belo Horizonte: Forum, 2010.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro*. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: SAFE, 1997.

SOUZA, Armando Lirio de; FILIPPI, Eduardo Ernesto. *O Programa Amazônia Sustentável: novas e velhas estratégias de inserção continental*. Amazônia: Ci. & Desenv., Belém, v. 6, n. 11, p. 191-210, jul./dez. 2010

THÉRY, Hervé. Situações da Amazônia no Brasil e no continente. *Estudos Avançados*, v.19, n.53, p. 37-49, 2005.

TRECCANI, Girolamo Domenico. *Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará*. Belém: UFPA, ITERPA, 2001.

É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.



PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO
GESTÃO AMBIENTAL



Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM
Programa de Qualificação da Gestão Ambiental – Municípios do Bioma Amazônia – PQGA
Rua Buenos Aires nº 19 – Centro – RJ
Email: contato-amazonia@ibam.org.br | Web: amazonia-ibam.org.br

Autores:

Luly Rodrigues da Cunha Fischer – Consultora do PQGA/IBAM
Advogada, professora de Direito da UFPA, doutora em Direito UFPA e Universidade de Paris 13 em regime de cotutela. Membro da Clínica Internacional de Direitos Humanos da Amazônia.

José Heder Benatti – Consultor do PQGA/IBAM

Advogado, professor de Direito da UFPA, doutor em Ciências e desenvolvimento sustentável UFPA. Pesquisador do CNPq e Diretor-Geral do ICJ / UFPA.