



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
NÚCLEO DE ESTUDOS COMPARADOS DA AMAZÔNIA E CARIBE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
DA AMAZÔNIA**

**ALEX MOURA VIANA**

**FEDERALISMO FUNDIÁRIO NO CRESCIMENTO ECONÔMICO DE RORAIMA**

**Boa Vista, RR  
2016**

**ALEX MOURA VIANA**

**FEDERALISMO FUNDIÁRIO NO CRESCIMENTO ECONÔMICO DE RORAIMA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia, da Universidade Federal de Roraima, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional da Amazônia. Linha de pesquisa: Desenvolvimento Histórico e arranjo institucional federativo brasileiro.

Orientador: Prof. Dr. Haroldo Eurico Amoras dos Santos

Boa Vista, RR  
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal de Roraima)

V614f Viana, Alex Moura.  
Federalismo fundiário no crescimento econômico de  
Roraima / Alex Moura Viana. - Boa Vista, 2016.  
82 p. : il.

Orientador: Prof. Dr. Haroldo Eurico Amoras dos Santos.  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de  
Roraima, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento  
Regional da Amazônia.

1 – Economia regional. 2- Federalismo rural. 3- Roraima. I-  
Título. 2 – Santos, Haroldo Eurico Amoras dos (orientador).

CDU – 338.7

**ALEX MOURA VIANA**

**FEDERALISMO FUNDIÁRIO NO CRESCIMENTO ECONÔMICO DE RORAIMA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia, da Universidade Federal de Roraima, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre Desenvolvimento Regional da Amazônia. Linha de pesquisa: Desenvolvimento Histórico e arranjo institucional federativo brasileiro. Aprovado em: 12 de dezembro de 2016.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Haroldo Eurico Amoras dos Santos  
Orientador / Curso de Economia - UFRR

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Geyza Alves Pimentel  
Curso de Ciências Sociais - UFRR

---

Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Ingrid Cardoso Caldas  
Universidade Federal de Roraima

Boa Vista, RR  
2016

Ao meu pai Ademir Pinheiro Viana,  
minha mãe Graça de Moura Viana, ao meu  
filho Andre Viana e à minha esposa Pamela  
Viana. Vocês são tudo que tenho. Muito  
Obrigado!

## **AGRADECIMENTOS**

. Agradeço a Deus, por me amar e ainda me aguentar.

## RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo estudar as possíveis relações entre o crescimento econômico de Roraima e o arranjo institucional federativo brasileiro. Para alcançar este objetivo, o estudo analisa o conceito de federalismo e o conceito de propriedade assim como a sua evolução histórica enquanto conjunto de regras e quanto a distribuição do poder estatal sobre determinado território. O uso produtivo da terra e áreas protegidas (Terras indígenas, unidades de conservação, áreas militares). Trás ainda sobre o Direito de Propriedade e uso da terra, a apresentação e evolução histórica das relações da união com o estado de Roraima, no campo da regularização fundiária à luz do federalismo fundiário. Explicita a transformação de Roraima em Estado da federação e a situação fundiária em vigor. Procura evidenciar a regularização fundiária no estado de Roraima, pelas Leis 10.304/2001 (Lei Marluce), com a edição da Lei 11.349/2009 e o direito de propriedade. Existe a necessidade de buscar informações. Por meio, de pesquisa bibliográfica de natureza qualitativa, onde se busca evidenciar as questões dos problemas sociais sobre a ótica da questão fundiário no Estado de Roraima. Desta forma se mergulha nas obras de autores consagrados para compreender a teoria e relacioná-la com a prática.

Palavras-chave: Federalismo fundiário. Regularização fundiária. Crescimento econômico. Direito de propriedade.

## **ABSTRACT**

The purpose of this dissertation is to study the possible relations between the economic growth of Roraima and the Brazilian federal institutional arrangement. To achieve this goal, the study analyzes the concept of federalism and the concept of property as well as its historical evolution as a set of rules and the distribution of state power over a given territory. The productive use of land and protected areas (indigenous lands, conservation units, military areas). In addition, there is also the presentation and historical evolution of the relationship between the union and the state of Roraima, in the field of land regularization in the light of federal land tenure. It explains the transformation of Roraima into a federative State and the land tenure in force. It seeks to evidence the land regularization in the state of Roraima, by Laws 10,304 / 2001 (Lei Marluce), with the edition of Law 11349/2009 and property rights. There is a need to seek information. By means of a bibliographic research of a qualitative nature, where it is sought to highlight the issues of social problems on the perspective of the land issue in the State of Roraima. In this way one immerses in the works of consecrated authors to understand the theory and relate it to the practice.

Keywords: Land Federalism. Land regularization. Economic growth. Property right.



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AI	- Atos Inconstitucionais
AL	- Amazônia Legal
APP	- Área de Preservação Permanente
BASA	- Banco da Amazônia
BB	- Banco do Brasil
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAR	- Cadastro Ambiental Rural
CC	- Código Civil
CEF	- Caixa Econômica Federal
CF	- Constituição Federal
CNJ	- Conselho Nacional de Justiça
CONAMA	- Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRI	- Cartório de Registro de Imóveis
DF	- Distrito Federal
EC	- Emenda Constitucional
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
INCRA	- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ICMBio	- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISA	- Instituto Socioambiental da Amazônia
JGP	- Junta Governativa Provisória
LC	- Lei Complementar
LOE	- Lei Orgânica Estadual
LOM	- Lei Orgânica dos Municípios
MMA	- Ministério do Meio Ambiente
PAS	- Plano Amazônia Sustentável
PGFN	- Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PIB	- Produto Interno Bruto
RL	- Reserva Legal

SEPLAN	- Secretaria Estadual de Planejamento do Estado de Roraima
SIGAF	- Sistema de Gestão Fundiária
SPU	- Superintendência do Patrimônio da União
SPVEA	- Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
STF	- Superior Tribunal Federal
SUDAM	- Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Consumo per capita por região brasileira.....	35
Figura 2	Gráfico da porcentagem de recursos divididos.....	39
Figura 3	Órgãos, componentes e funções para o equilíbrio do Meio Ambiente, conforme artigo 6 da Lei 6.938/81.....	39
Figura 4	Mapa da Amazônia Legal.....	40
Figura 5	Mapa do Estado de Roraima.....	43
Figura 6	Mapa das proporções de terras de cada órgão responsável.	45
Figura 7	Cronometria do Estado de Roraima.....	51
Figura 8	Mapa do Estado de Roraima e a extensão dos seus municípios em km <sup>2</sup> .....	51
Figura 9	Nações indígenas de Roraima.....	54
Figura 10	Mapa da proporcionalidade das terras da União e de Roraima.....	56

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Arrecadação e transferência de recursos do Brasil.....	37
Tabela 2	Proporção dos Estados brasileiros da Amazônia Legal ocupados por Unidades de Conservação e Terras Indígenas	44
Tabela 3	Produto Interno Bruto, a Preços Correntes.....	67
Tabela 4	Produto Interno Bruto per Capita.....	68
Tabela 5	Participação das atividades Econômicas no Valor Adicionado Bruto a Preços Básicos 2010-2013.....	70
Tabela 6	Balança Comercial do Estado de Roraima – Saldo em US\$ milhões FOB.....	72
Tabela 7	Principais Produtos Exportados.....	72

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	13
2	CONCEITO DE FEDERALISMO INSTITUCIONALISTA E DISTRIBUIÇÃO DO PODER ESTATAL SOBRE O DIREITO DE PROPRIEDADE.....	18
2.1	INSTITUCIONALISMO, CONCEITO E EVOLUÇÃO NA VISÃO DE NORTH.....	19
2.2	CONCEITO DE PROPRIEDADE E SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	23
3	A PARTILHA DO PODER ESTATAL SOBRE O TERRITÓRIO QUANTO A DEFINIÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE DA TERRA.....	32
3.1	O FEDERALISMO NO BRASIL.....	33
3.2	FEDERALISMO COMO FORMA DO PODER ESTATAL.....	35
3.3	FEDERALISMO FUNDIÁRIO, O USO PRODUTIVO DA TERRA E ÁREAS PROTEGIDAS: TERRAS INDÍGENAS, UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, ÁREAS MILITARES.....	39
3.3.1	<b>Amazônia Legal</b> .....	41
3.3.2	<b>Roraima</b> .....	42
3.4	DIREITO DE PROPRIEDADE E USO DA TERRA.....	46
3.5	EVOLUÇÃO DO USO DA TERRA.....	50
4	APRESENTAÇÃO DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS RELAÇÕES DA UNIÃO COM O ESTADO DE RORAIMA, NO CAMPO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA À LUZ DO FEDERALISMO FUNDIÁRIO COBRINDO O PERÍODO RELATIVO A 1988 À 2012.....	53
4.1	TRANSFORMAÇÃO DE RORAIMA EM ESTADO DA FEDERAÇÃO E A SITUAÇÃO FUNDIÁRIA EM VIGOR.....	54
4.1.1	<b>Regularização Fundiária do Estado de Roraima no Período de 1988 a 2001 a a Lei 10.304/2001 (Lei Marluce)</b> .....	57
4.1.2	<b>Regularização Fundiária no Estado de Roraima no Período de 2001 a 2009, com a Edição da Lei 11.349/2009</b> .....	60
4.2	DIREITO DE PROPRIEDADE E O CRESCIMENTO ECONÔMICO DE RORAIMA.....	61
5	CRESCIMENTO ECONÔMICO EM RORAIMA.....	65
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	75
	REFERÊNCIAS.....	78

## 1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem por objetivo estudar as possíveis relações entre o crescimento econômico de Roraima e o arranjo institucional federativo brasileiro, enfatizando a análise do federalismo fundiário, à luz das teorias institucionalistas e dos aspectos institucionais relativos à regularização fundiária no país. A pesquisa lidou, portanto, com quatro conceitos centrais para analisar referidas relações: de instituições, direitos de propriedade, crescimento econômico e federalismo.

O conceito de instituições aqui empregado foi o conceito de Douglass C. North, para quem as instituições são as regras do jogo, as quais representam a estrutura de incentivos mediante imposições formais (tais como leis, regras, constituições etc.) e informais (normas de comportamento, convenções, códigos de conduta etc.) da economia. Possuem importância fundamental pois, ao serem imposições criadas pelos seres humanos, acabam condicionando de alguma forma suas interações sociais, políticas e econômicas (NORTH, 1993, 1991). O autor enfatiza que, além de incentivos, há as restrições que moldam as escolhas individuais. Ambas são criações humanas que objetivam reduzir a incerteza em relação ao futuro e garantir um ambiente estável aos investimentos e a lucratividade do capital. Nas atividades diárias, os seres humanos se deparam com restrições que normalmente são apresentadas na forma de leis ou de regras informais. Elas provêm de informações transmitidas socialmente, são parte da nossa cultura e interferem na forma como interpretamos o ambiente. Por isso, influenciam na conduta dos indivíduos e das organizações (ALSTON; EGGERTSSON; NORTH, 1996).

Nesse contexto, o Estado tem papel fundamental como agente responsável pela institucionalização de tais regras do jogo como incentivos ou restrições aos direitos de propriedade da terra e de acesso aos recursos da natureza tendo em vista a promoção do crescimento econômico. Essas relações parecem particularmente importantes em uma região onde o crescimento econômico depende da exploração das atividades primárias de produção (agropecuária, mineração, extrativismo vegetal, extração de madeiras, pesca), em que o fator terra e os recursos naturais são essenciais para a produção de riquezas, representadas pelo crescimento do Produto Interno Bruto - PIB. O crescimento econômico se traduzirá neste trabalho como sendo a variação anual do PIB per capita, a preços constantes ou em valores reais, isto é, descontada a inflação do período.

Ocorre que a exploração desses recursos naturais, inclusive o acesso à terra e ao

seu domínio legal, dependem das instituições em vigor, isto é, depende do arranjo político-administrativo estabelecido pelo Estado. A viabilização desses meios depende, em última instância do arranjo federativo em vigor no país, pois ele é a base a partir da qual são definidas as competências de cada ente ou estado-membro da Federação, para se promover o crescimento estadual, maior interação e integração socioeconômica de Roraima.

O federalismo como uma forma de organização político-administrativa do estado moderno é uma instituição com origem histórica nos Estados Unidos da América - EUA, criada no último quarto do século XVIII, com a finalidade de assegurar a conquista da liberdade dos treze estados americanos em relação ao jugo do colonizador inglês, representado principalmente pela cobrança abusiva de impostos por parte da Coroa Britânica. Sem entrar na análise do processo histórico de construção da experiência federativa dos EUA, que se inicia como uma confederação que não deu certo, a partir da qual se formou mais adiante a aliança definitiva na forma de uma federação. Esta nasceu com a finalidade precípua de fortalecer as colônias britânicas que formavam na época a América do Norte, o que veio ocorrer em 1789, com a criação constitucional e indissolúvel da federação<sup>1</sup>.

Na essência, a questão consiste em se discutir e definir a forma de partilha do poder político sobre determinado território ou espaço político-administrativo, de modo a se estabelecer os limites de cada estado ou unidade da federação no âmbito do território abrangido por este estado-membro; além do que, é necessário definir o conjunto de poderes que serão delegados ou atribuídos ao poder central da federação. Os norte-americanos decidiram unir de forma indissolúvel seus estados autônomos, concentrando certa parcela de poder em um ente maior, a União, que seria representativo de todos os estados-membros.

Os norte-americanos instituíram ainda, o sistema de *checks and balances*, a fim de impossibilitar a concentração excessiva do poder político no âmbito da União, pois os estados federados temiam o uso abusivo de tais poderes, em detrimento dos interesses estaduais. Os poderes foram separados pelas funções executiva, legislativa e judiciária, com competência para realizar a fiscalização mútua entre eles, sendo um sistema em que os estados federados enfeixaram amplos poderes. Eles tinham competência, isto é, poder para decidir acerca de direitos sobre a terra, a propriedade, instituição e cobrança

---

<sup>1</sup>James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, são apontados como os principais ícones da revolução constitucional norte-americana. Publicaram sob o codinome *Publius*, durante os anos de 1787/1788, 85 artigos no *Independent Journal* de Nova York, depois sistematizados no livro *Os Federalistas*.

de tributos, gestão do território e outros assuntos fundamentais. Embora sua configuração quanto às dosagens de concentração de poderes entre a União e os estados federados tenham sofrido alterações significativas no último século, a federação estadunidense se organizou como um sistema baseado na manutenção de autonomia dos estados-membros, com a consagração de divisão constitucional de competências.

A trajetória da formação histórica da Federação brasileira não resultou da luta ou do embate militar da colônia brasileira em relação ao colonizador português. A proclamação da independência foi resultado de amplas negociações políticas entre a elite luso-brasileira, envolvendo diretamente os interesses ingleses no país, das quais resultou um estado imperial unitário, que se estendeu formalmente de 1822 a 1889, com a proclamação da República. Nesse período os presidentes das Províncias estados-membros, posteriormente, eram nomeados pelo Imperador, a quem deviam obediência. O advento da República foi marcado por disputas políticas das elites regionais e/ou locais, mas o poder político se manteve concentrado na União. As Províncias foram transformadas em estados-membros, com os governadores dos estados sendo nomeados pelo Presidente da República. Manteve-se em grande escala a verticalidade do poder nas mãos da União, que continuou a ser um Estado Unitário, porém disfarçado de federação imperialista, dividida em unidades administrativas comandadas pelo poder central.

Desde então, o país presencia movimentos políticos de sístoles e diástoles, na expressão do general Golbery Couto e Silva, como, concentração ou distensão periódica do poder no âmbito da União. Posto que, desde 1889, a organização político-administrativa do Brasil vivencia momentos de concentração excessiva de poderes na instância federal e momentos de desconcentração que fortalecem os estados-membros da federação.

O estado de Roraima, enquanto unidade autônoma da Federação tem história política administrativa muito recente, na medida em que até setembro de 1943, foi município do estado do Amazonas; em seguida, foi alçado à condição de Território Federal, uma autarquia da União até 1988, quando então foi transformado em Estado-membro. Decorridas duas décadas e meia desde a sua implantação em 1991, após serem superados os entusiasmos e as expectativas otimistas decorrentes da criação do estado-membro, algumas questões passaram a ocupar a agenda das discussões políticas locais, quanto à viabilidade macroeconômica de Roraima.



Em tal contexto, a discussão sobre a transferência das terras da União para o Estado de Roraima assumiu relevância, na medida em que surgem evidências sobre a relação negativa entre insegurança jurídica quanto à propriedade privada da terra e investimentos privados em geral, mas particularmente, investimentos agropecuários.

O crescimento de Roraima tem por principais fontes as despesas da administração pública (federal, estadual e municipal), que representam 49,7%, em média, do PIB roraimense, enquanto a agropecuária representa participação no PIB, inferior a 6%. Referidos estudos mostram que o crescimento de Roraima é extremamente dependente das despesas públicas federais, representadas pelas transferências de recursos federais e demais aplicações da União na região.

A problematização está baseada no aparecimento de evidências quanto à insustentabilidade macroeconômica desse modelo da economia do contracheque chapa branca, face ao crescimento da população roraimense acima da média regional e da média do crescimento do PIB real.

A superação desse impasse reside na ampliação dos investimentos privados, necessários para o alargamento da base econômica estadual, em particular, da base primária de produção (setor agropecuário). Nesse sentido, a concentração do poder quanto à regularização fundiária das terras estaduais nas mãos da União, aparece como restrição institucional de enorme impacto sobre a dinâmica dos investimentos privados regionais. Esta concentração se associa tanto às dificuldades legais da transferência das terras, quanto à existência de unidades federais de conservação e de terras indígenas que representam aproximadamente 58% de terras federais protegidas. Além desses fatores há o fato de que a maior parte da superfície territorial de Roraima se inscreve nos 150 km da faixa de fronteira, na medida em que o seu território faz limites com a República da Guiana e Venezuela. E isso tem consequências negativas quanto ao exercício do direito de propriedade e uso da terra na faixa de fronteiras. Pois tanto faz a terra se referir a um lote rural de cinco hectares, pertencentes a brasileiro, quanto a um lote de 5.000 hectares vendidos a estrangeiros, ambas as situações devem ser submetidas ao assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional, fazendo com que os investidores incorram em custos de transação adicionais.

Fica assim a hipótese de que a insegurança jurídica associada ao déficit institucional no campo do direito de propriedade fundiária, decorrente do Federalismo que concentra esses poderes no âmbito das competências da União, constitui restrição institucional que influi decisivamente na dinâmica do crescimento econômico estadual.

O presente estudo se caracteriza como de natureza qualitativa (GIL, 2007), haja vista que se concentrou nas leituras de obras clássicas acerca do Federalismo e na bibliografia acerca dos aspectos históricos, políticos e econômicos sobre Roraima, com vista a discutir as relações entre o crescimento econômico de Roraima e o arranjo institucional federativo brasileiro.

Os instrumentos utilizados nesta pesquisa foram: levantamento de bibliografia, leituras, fichamentos e elaboração do texto. Através de visitas a bibliotecas, pesquisas virtuais a sites especializados, leituras de artigos em revistas, jornais e livros sobre o assunto, foi o recurso utilizado na revisão bibliográfica.

No que diz respeito às suas divisões, a primeira seção deste trabalho discorre sobre a introdução, seguida da segunda seção, que faz a análise do conceito de federalismo a luz da teoria institucionalista e do conceito de propriedade, assim como a sua evolução histórica enquanto conjunto de regras do jogo da distribuição do poder estatal sobre determinado território. Trata do Institucionalismo, conceito e sua evolução Douglas C. North e Weber e o Federalismo, como forma do poder Estatal.

A terceira seção examina o conceito de federalismo fundiário, isto é, da partilha do poder estatal sobre o território, quanto a definição do direito de propriedade da terra e sua relação com o crescimento econômico do ponto de vista da teoria institucionalista de Douglas C. North. Trás o federalismo no Brasil e o federalismo fundiário, o uso produtivo da terra e áreas protegidas (terras indígenas, unidades de conservação, áreas militares) e também o direito de propriedade e uso da terra.

Na quarta seção, faz-se a apresentação e evolução histórica das relações da união com o estado de Roraima, no campo da regularização fundiária à luz do federalismo fundiário cobrindo o período relativo a 1988 à 2012. Nesse intervalo o texto mostra a transformação de Roraima em estado da federação e a situação fundiária em vigor, a regularização fundiária no estado de Roraima no período de 1988 a 2001 e a Lei 10.304/2001 (Lei Marluce). Discorre-se, ainda, sobre a regularização fundiária no estado de Roraima no período de 2001 a 2009, com a edição da Lei 11.349/2009, o direito de propriedade e o crescimento econômico de Roraima.

## 2 CONCEITO DE FEDERALISMO INSTITUCIONALISTA E DISTRIBUIÇÃO DO PODER ESTATAL SOBRE O DIREITO DE PROPRIEDADE

Federalismo é a união de estados estabelecidos. Em uma nação federativa até o distrito federal é considerado um membro da federação. A terminologia federalismo tem origem no latim *foedus* cujo significado é pacto ou aliança (*foedus et amicitia*) Reverbel (2012) salienta que, de acordo com o preceito da política no que tange à informação, o federalismo é visto como o Estado aonde seus membros políticos mantêm importante autonomia política mesmo que se submetam a um comando político central que detém a soberania política.

Para Reverbel (2012), entender o significado de federalismo é estar ciente do que seja as três dimensões desse fenômeno. Para esse autor observar a tridimensão é o mesmo que ver o fato de maneira diferente, por meio de uma avaliação do padrão de estado repartido em três instantes específicos e particularmente importantes. A respeito das três dimensões do fato, assim explicita o autor citado que: as três dimensões do federalismo são fatores essenciais para a maneira de abordagem do elemento Estado. Não são apenas os fatores sociais; são também os fatores políticos e institucionais que podem acrescentar muito à conjectura de federação.

Prestes (2013) salienta as explanações de Reverbel (2012) e complementa:

Assim, esboçamos uma análise do federalismo em três projeções: Fática (aspectos sociais apreendidos pela experiência vivida), valorativa (atribuição de valor aos fatos, a verdadeira racionalidade, artificialidade, visando a corrigir e ajustar o curso das águas do fenômeno federalismo) e normativa (os aspectos sociais, atualizados por valores concretos que se ajustam à realidade, recebem institucionalização e secreção pelos sistemas jurídicos federais) (PRESTES, 2013. p. 11).

Entretanto, a avaliação do federalismo deve se firmar em três modelos de visões diferentes entre si, a primeira evidencia os fatos, a segunda evidencia valores e a terceira apresenta a normatização.

Quanto à percepção valorativa, a autora mostra que esta ocorre por meio da análise intensa de um evento social que envolve o federalismo, propondo várias alternativas para que se verifique e crie uma solução para o fato. E a percepção normativa do acontecimento é a parte legal para respaldar a aplicação do federalismo em uma coletividade (PRESTES, 2013).

## 2.1 INSTITUCIONALISMO, CONCEITO E EVOLUÇÃO NA VISÃO DE NORTH

Quatro conceitos aparecem como elementos teóricos centrais para se efetuar a análise das relações entre o crescimento econômico de Roraima e o arranjo federativo brasileiro. São os conceitos de instituições, direitos de propriedade, crescimento econômico e federalismo.

O conceito de instituições aqui empregado é o de Douglass Cecil North (1920-2015), economista norte-americano, respeitado como um dos instituidores da economia institucional, para quem as instituições são as regras do jogo, as quais representam a estrutura de incentivos mediante imposições formais (tais como leis, regras, constituições etc.) e informais (normas de comportamento, convenções, códigos de conduta etc.) da economia. Possuem importância fundamental porque, ao serem imposições criadas pelos seres humanos, acabam condicionando de alguma forma suas interações sociais, políticas e econômicas (NORTH, 1991). North enfatiza que, além de incentivos há as restrições que moldam as escolhas individuais. Ambas são ferramentas que objetivam reduzir a incerteza em relação ao futuro e garantir um ambiente estável aos investimentos e a lucratividade do capital. Nas atividades diárias, os seres humanos se deparam com restrições que normalmente são apresentadas na forma de leis ou de regras informais. Elas provêm de informações transmitidas socialmente, são parte da nossa cultura e interferem na forma como interpretamos o ambiente. Por isso, influenciam na conduta dos indivíduos e das organizações (NORTH, 1993).

Para Alston, Eggertsson e North (1996), as instituições são formadas para reduzir as incertezas nas relações humanas, seja no campo das relações políticas ou das relações econômicas de modo geral. Juntamente com a tecnologia empregada, elas determinam os custos de transação (e de produção). Foi Coase (1960, 1988) que descobriu a ligação crucial entre as instituições, os custos de transação e da teoria neoclássica, uma conexão que até o momento, não foi completamente compreendida pelos economistas.

Nesse ponto, North é enfático:

Deixe-me prová-lo sem rodeios. O resultado neoclássico de mercados eficientes só se obtém quando não existem custos de transação nas relações comerciais ou econômicas de modo geral. Quando se incorre em custos de transação, as instituições importam, sim. E porque uma grande parte de nossa renda nacional

é dedicada a transacionar, instituições e, especificamente, os direitos de propriedade são determinantes cruciais da eficiência dos mercados (NORTH, (1991).

Coase (1960) está em causa com a empresa e alocação de recursos na economia de mercado moderna, mas sua percepção é a chave para desvendar o emaranhado do desempenho das economias, ao longo do tempo, que é a principal preocupação de North. Simultaneamente há de se destacar o papel fundamental do Estado como agente responsável pela institucionalização de tais regras do jogo, criando incentivos ou restrições aos direitos de propriedade da terra e de acesso aos recursos da natureza tendo em vista a promoção do crescimento econômico.

Essas relações parecem particularmente importantes em uma região onde o crescimento econômico depende da exploração das atividades primárias de produção (agropecuária, mineração, extrativismo vegetal, extração de madeiras, pesca), em que o fator terra e os recursos naturais são essenciais para a produção de riquezas, representadas pelo crescimento do PIB. O conceito de crescimento econômico foi interpretado neste trabalho como sendo a variação anual do PIB, *per capita*, a preços constantes ou em valores reais, descontada a inflação do período.

Embora na atualidade haja a distinção conceitual de crescimento econômico em relação ao fenômeno do desenvolvimento econômico é importante ressaltar a diferença principal entre os mesmos. Ela consiste na abordagem do desenvolvimento econômico como fenômeno que abrange e incorpora, além da variação positiva do PIB per capita real (crescimento), as dimensões qualitativas das mudanças estruturais e das relações econômicas que resultem na melhoria do bem-estar geral da população. São geralmente representadas por melhorias nas áreas de saúde, educação, segurança e de um meio ambiente, economicamente viável e ecologicamente equilibrado.

Ocorre que a exploração dos recursos naturais, inclusive o acesso à terra e ao seu domínio legal, dependem das instituições em vigor, do arranjo político-administrativo estabelecido pelo Estado. A viabilização desses meios depende, em última instância do arranjo federativo em vigor no país, pois ele é a base a partir da qual são definidas as competências de cada estado-membro da Federação, para se promover o crescimento estadual, maior interação e integração socioeconômica de Roraima.

A Federação enfeixa o conceito referente à organização constitucional do Estado com base no regime federativo, que reconhece duas ou mais esferas de poder

político – com graus diferenciados de autonomia – dentro do mesmo espaço territorial, exercendo neste território o monopólio da coerção legítima ou o uso legítimo da violência. A soberania, porém, se concentra em um único corpo político: o poder central.

O federalismo como princípio de organização política tão complexo e relevante para a compreensão do mundo contemporâneo quanto o liberalismo, o socialismo ou o comunismo.

Costa (2010) identificou 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.

A divisão territorial formando uma federação de Estados-membros é possibilidade de melhor adequar as características e demandas locais. Existem nesse caso duas possibilidades teóricas a serem consideradas, onde, em ambas, o federalismo se apresenta como estratégia de promoção da integração regional ou nacional. Bobbio, Matteucci e Pasquino (2010) destacam que na cultura política contemporânea o Federalismo enfeixa duas concepções distintas.

O federalismo apresenta-se tanto sob o recorte nacional, que diz respeito ao arranjo político de distribuição de poder territorial entre as unidades políticas que compõem o Estado Nacional, isto é, de articulação do poder nacional com os poderes regional e local; quanto do ponto de vista da formação de uma Federação Regional, englobando dois ou mais Estados nacionais, que dariam lugar a um Estado supranacional. Ainda que se encontrem intimamente entrelaçados historicamente, federalismo e federação referem-se a dois fenômenos diversos.

No sentido de visão global da sociedade, Stewart (1984) mostra que o termo federalismo tem dezenas de significados, razão pela qual se revela complicado estabelecer conceito de ampla aceitação. A principal dificuldade reside na enorme quantidade de experiências observadas de funcionamento real e cotidiano dos sistemas e modelos de Estados federais que contrastam com as formulações teóricas (GRIFFTITHS; NERENBERG, 2004). Outra dificuldade deriva da própria flexibilidade e ambiguidade do federalismo, tanto do ponto de vista teórico quanto operacional. Com efeito, é possível reconhecer até seis ambiguidades fundamentais:

- a) o federalismo implica tanto em estrutura quanto em processo;

- b) pretende, ao mesmo tempo, a realização e a manutenção da unidade e da diversidade;
- c) procura tanto objetivos limitados como globais;
- d) constitui, ao mesmo tempo, um fenômeno político e um fenômeno social;
- e) se refere tanto aos meios quanto aos fins; e, por último, existe uma ampla variedade de modelos de sistemas políticos aos quais se pode aplicar corretamente a qualificação de federalista (ELAZAR, 1976).

O federalismo, enquanto teoria sobre a construção da ordem social e política, tem em Kant o seu primeiro formulador, sendo a paz perpétua o objetivo maior da política, assim entendida como o fim de toda hostilidade e não simplesmente como a supressão das hostilidades, que se estabelece no intervalo entre duas guerras. Para Kant, a paz não corresponde à situação existente no Estado de natureza, mas algo a ser construído e garantido pelo ordenamento jurídico, sustentado por aparelho coercitivo acima dos Estados. O Federalismo não constitui a antítese da unidade e sim a antítese e a negação do unitarismo e do centralismo.

A corrente sociológica do ponto de vista institucional recebeu, também, um apoio especial da sociologia da informação, que se centraliza no estudo da natureza e origem da ordem social (QUINTANEIRO, 2007). O autor cita os nomes que clarificaram com seus trabalhos o surgimento do novo institucionalismo no meio sociológico, são estudos apoiados no conceito bergeriano, que sublinham a função das regras culturais e dos papeis da ampla conjuntura institucional, como os preceitos profissionais e os mecanismos do estado dentro do processo de institucionalização. Também, há que se enfatizar que a orientação weberiana serve de apoio para o novo institucionalismo sem maquiá-lo para se despistar ou se parecer com o velho (QUINTANEIRO, 2007).

Observa-se nas teorias de Weber três modelos de racionalizações: o primeiro é o da sociedade, o segundo é o cultural e o terceiro, o da personalidade. Ele conceitua também a modernização da sociedade da mesma forma que fez Marx quando este explicita a diferenciação entre a Economia Capitalista e modelo de Estado Moderno. Como enfatiza Marcos Augusto Maliska:

Ambas completam-se assim em suas funções, estabilizando-se mutuamente. O núcleo organizativo da economia capitalista molda a empresa capitalista, entre outros aspectos, por uma contabilidade racional, pela introdução de uma eficiente e formal mão de obra livre, pela utilização do conhecimento técnico-científico e por decisões de investimento orientadas para o mercado. Por outro lado, o núcleo organizativo do Estado Moderno caracteriza-se, entre outros aspectos, por meio da introdução de um central e contínuo sistema

tributário, um central comando militar, pelo monopólio do uso da violência e por uma administração burocrática (MALISKA, 2006. p. 17).

Nesse ponto, Maliska mostra que a forma de arranjo da economia capitalista e do Estado Moderno, bem como as relações entre um e outro acontece por meio de um processo normativo apontado no direito formal. Os três elementos, aqui citados, que estabelecem o comportamento da coletividade. O comportamento cultural se distingue pela previsibilidade, pelo cálculo e pela influência organizativa e instrumental dos procedimentos sem caráter científico, descritos por Weber na atual forma científica e tecnológica, presentes na arte e na religião independentes norteadas pelos Princípios Éticos. Racionalizar a personalidade está se referindo ao comportamento racional de vida, elemento visto como o ponto de união das racionalizações da cultura e da sociedade. "A racionalização da personalidade significa, basicamente, que não basta a constatação de fatores materiais, faz-se necessária uma internalização de valores e de ideias" (MALISKA, 2006. p. 17).

## 2.2 CONCEITO DE PROPRIEDADE E SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA

É epistemologicamente comprovado que, desde a idade da pedra, o sujeito cometia algum tipo de apropriação, no que diz respeito às categorias de bens; a ligação entre sujeito e objeto era notada de maneira tão marcante, que os pertences particulares de um falecido eram inumados junto ao seu cadáver.

Este tipo de envolvimento homem-coisa passou a ser utilizado em grandes proporções e deu empoderamento ao homem sobre outros homens, como no federalismo em que a União se vale das leis para manter a posse sobre as arrecadações e vida dos Municípios e dos Estados, sem condições de redarguir e de se defenderem. "A ideia de propriedade, em um sentido ao menos assimilável ao que hoje adotamos, é um produto da evolução social" (PELLERINO, 2005. p. 14). Para esse autor, a sociedade entendeu a importância de preservar e transmitir para as futuras gerações que para o homem e para o Estado é importante ter e saber exatamente o que tem.

É praticamente impossível coordenar as propriedades, sem, contudo, avaliar quantas ferramentas o homem já criou para que atuem ao seu favor quando o assunto é direito de propriedade. Esse direito tão necessário na estruturação do funcionamento: como e quando exercer esse conjunto de princípios dispostos na legislação que



esquematisam o que as pessoas físicas ou jurídicas têm o direito e o dever de fazer com o que lhes pertence. O direito de propriedade desempenha a função de acionador dos regimes jurídicos e políticos (SANTANA NETO, 2012).

É pela avaliação que se aprimora a instalação de uma lacuna em determinado período do seu desempenho jurídico. A figura de propriedade privada recebeu abrangência especial, enfatizando as características predispostos à cultura religiosa, de que família tem o seu lar, esse é um direito santificado. Dessa forma o direito de propriedade é natural. Ponderando sobre a expectativa socioeconômica intrínseca entre a concepção de morada e o surgimento da propriedade, o direito aqui passa do padrão público e social para o caráter privado e individualista. Em uma visão pública, é possível garantir que o direito de propriedade não se pode separar da sua função social (BOGO, 2005).

Para Facchini Neto (2003), o texto da constituição de 1988 consolidou a adesão essencial entre o bem que se possui e a função social desse bem. A Constituição da República Federativa do Brasil faz o inventário do direito de propriedade e outros direitos e deveres que estão dentro dos direitos e seguranças. Sejam eles particulares básicos, o que automaticamente acrescenta é o desempenho social: “ART. 5º (...) XXII – é garantido o direito de propriedade; XXIII – a propriedade atenderá à sua função social” (BRASIL, 2016. p. 14).

Dos muitos direitos alcançados pelos cidadãos, movidos pelas necessidades de cada época, o direito à propriedade, foi analisado por Bobbio (1992) traçando sua evolução no Brasil. O autor explicita:

Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidas em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa e novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez. As Constituições apenas os certificam, declaram e garantem. E acrescenta: O reconhecimento e a proteção dos direitos do homem estão na base das Constituições democráticas modernas (BOBBIO, 1992, p. 5).

Etimologicamente, a terminologia propriedade tem origem no latim *proprieta*, proveniente de *proprius*, que significa aquilo que pertence a alguém. Sendo assim, de forma mais ampla, propriedade designa todo tipo de relacionamento jurídico de apropriação de um bem físico ou espiritual. Alguns teóricos defendem que o vocábulo propriedade advém de *domare*, lembrando de julgar ou dominar, concernente à *domus* ou local aonde o dominador da propriedade é conhecido por *dominus*. A propriedade é o

intercâmbio essencial do direito dos bens, abrangendo todas as camadas dos direitos reais sobre bens alheios, mesmo que estes direitos reais sejam impedidos de satisfação ou usufruto, de garantia ou de obtenção (VENOSA, 2002).

Venosa (2002) afirma que, a propriedade sagra a perfeição do direito de soberano sobre um bem, sendo, entretanto, todas as diversas capacidades que nela se avistam as amostras da citada plenitude. Considerando a propriedade um direito autêntico, exercê-lo não depende de autorização de ninguém. É aferida ao dono desse direito o benefício de utilizar, usar, usufruir e dispor do bem, inclusive de reivindicar a reintegração de posse de alguém que indevidamente o arreste.

Conforme conta a história, desde tempos remotos, a propriedade vem sendo tema "de estudo de historiadores juristas, sociólogos, filósofos, economistas e políticos, a fim de que possa determinar-lhe sua origem, caracterizar-lhe os elementos distinguir-lhe modalidades" (QUARESMA, 2010. p.16) e, continuando seu desenvolvimento até dar-lhe um papel particular ou social.

A propriedade tem origem histórica no direito romano, quando ainda era envolta no misticismo que dominava o personalismo no que dizia respeito à propriedade. Nas porções de terras repartidas todos os anos, entre os germanos (grupo etno-linguístico indo-europeu), o dono da terra não era uma pessoa física segundo a lei, o titular era a família. Três modelos de propriedades foram qualificadas para o direito romano como: a quirritária, a pretoriana ou bonitária e a provincial. Tempos depois o imperador, Justiniano aboliu a distinção entre os vários tipos de propriedade criando o conceito único de autoridade (QUARESMA, 2010).

Na Idade Média, o exclusivismo do direito de propriedade foi revogado sendo instituído o direito público feudal que utilizava a técnica privatista, para vincular a soberania à propriedade. Com o evento da Revolução Francesa, no século XVIII, mais precisamente em 1789 houve a democratização da propriedade; criaram as regalias para os nobres, reconstruindo o conceito romanista (que estuda o direito, a história e as instituições da Roma antiga) de propriedade característica que tinha apenas um dono (VENOSA, 2002). De modo que: "Assim, o direito à propriedade desligou-se dos direitos políticos sendo, então, conferida a utilização econômica do bem com garantia de ampla liberdade, nos parâmetros legais, ao seu titular" (QUARESMA, 2010. p. 18).

No Brasil, ressalta Bobbio (1992), no período do descobrimento, entre os indígenas existia a posse comum dos bens úteis entre os moradores da mesma oca. Só eram individualizados, os objetos e apetrechos de uso particular; contudo, em

respeito ao chão não tinha individualismo, toda a tribo que habitava naquele solo ou enquanto ali estivesse era seu dono. Nos dias atuais, a propriedade está, essencialmente, atrelada ao modelo político vigente. Dessa maneira, persiste no ocidente a propriedade particular afastando-se da sua ascendência histórica referente ao absolutismo característico dos tempos antigos em que eram prejudicadas, pelas limitações impostas pelas leis demonstradas pela propagação de cativeiros judiciais de interesse particular, ou, também, outras limitações no uso e desfrute do comando.

Observa-se que cada constituição que o Brasil teve se preocupou de um modo com a questão da propriedade:

#### **a) A Constituição de 1824**

No Estado brasileiro, o planejamento destinado a promover mudanças no texto constitucional sobre a propriedade ocasiona um desenvolvimento de postura visivelmente egocêntrica, do modelo percepção clássica, que anuncia não os benefícios para o proprietário, mas os compromissos aos quais ele se submete. É um planejamento que condiciona a utilização da propriedade ao interesse comum, e seu papel social. Desta maneira, aqui no Brasil, "o direito de propriedade tem estado ininterruptamente considerado em nível constitucional desde a instituição da nossa primeira Carta Magna em 1824" (QUARESMA, 2010. p. 19). Até o evento da independência, o país foi regido pelas leis portuguesas vinculadas nas arrumações "Manuelinas, Afonsinas e Filipinas".

Proclamada a independência do Brasil, inicia-se os trabalhos para se criar a própria Constituição do país. Em 1824, o Brasil tem promulgada sua primeira Constituição, cujo texto, se espelhou no liberalismo francês. A propriedade era tratada de forma individualista, e o artigo 179, § 22, garantia plenamente o direito de propriedade, sem nenhuma exceção ou restrição. A única observação era sobre a pressuposição de expropriação por extrema força maior ou conveniência social (FACHINNI NETO, 2003).

O artigo 179 e § 22 rezam:

Art. 179. A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:[...]

§ 22. É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção e dará as regras para se determinar a indenização (NOGUEIRA, 2012. p. 85).

Contudo ressalta ser esta a única restrição para a segurança e discretamente advertia que a lei apontasse todos os casos motivos de análises cujas regras da lei indicavam necessidades de indenização, fundamentados no princípio constitucional que define a propriedade como, o domínio de um indivíduo, dono por direito sobre determinado bem é garantido pela particularidade da intromissão dos outros, ou, o direito infindável de uso, gozo e disposição de certo bem. Sagrava então, a propriedade como direito intocável, constante na redação do artigo 17 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, afirma Ferreira Filho (2012):

Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob condição de justa e prévia indenização (FERREIRA FILHO, 2012. p. 2).

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão muitas vezes é ferida em pelos próprios homens a quem se destina proteger;

#### **b) Constituição de 1891**

Apesar de ser uma constituição da República, a de 1891, seguiu a mesma linha traçada pela antecessora. Conforme artigo 72, §17 da Constituição Republicana de 1891: "O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia" (VILLA, 2004. p. 23). De natureza abertamente liberal, essa constituição assegurava totalmente o direito de propriedade; tinha como obstáculo somente a desapropriação por imperativo evidente perante ressarcimento prévio. Prevalecendo o direito de propriedade com na maneira anterior.

Entretanto a reforma de 1926 clarificou alguns pontos especificando certos limites enunciados.

- a) as minas pertencem aos proprietários do solo, salvo as limitações estabelecidas por lei e a bem da exploração das mesmas;
- b) as minas e jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacionais e as terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros (BRASIL, 1926. p. 2845).

Cada tema ou assunto que não ficava bem definido em uma constituição era

exaustivamente discutido nas emendas, nos Atos Constitucionais e colocado na próxima versão da lei;

#### **c) Constituição de 1934**

A Carta Magna de 1934 é predecessora ao inserir, a segurança do domínio de propriedade de modo que este não fosse exercido contrariando os interesses sociais ou grupais, introduzindo assim pela primeira vez a ideia de papel social, conforme assevera o artigo 113, § 17:

É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização posterior (BRASIL, 1934. p. 9253).

Organizada em época pós-revolução, quatro anos depois da Revolução de 1930, em um período de grande e profunda reedificação igualitária, dirigidos, pelos recentes indicadores da economia e por novas ideias jurídicas, há tempo experimentada e em uso na Europa garantia de forma total e radical, a superioridade do interesse da população sobre os interesses do indivíduo, e transformava abertamente o conceito de propriedade, em que os assuntos pertinentes e as restrições seriam doravante, definidos e explicitados nas leis que regessem aquele tema (VILLA, 2004);

#### **d) Constituição de 1937**

Promulgada no governo de Getúlio Vargas, a Constituição de 1937 garantiu o direito à propriedade, encarregando à lei ordinária de definir os seus temas e suas restrições. Encontra-se no artigo 122, § 14. Seguindo o modelo das demais constituições, a de 1937, retificou o direito de propriedade, contudo, deixou aos cuidados do legislador ordinário a obrigação de fazer sua regulamentação (NOGUEIRA, 2012);

#### **e) Constituição de 1946**

A Carta Magna de 1946 foi o documento constitucional brasileiro pioneiro em reconhecer realmente o caráter acima do individual da propriedade e inserir a demarcação de papel social associando o direito de propriedade ao conforto coletivo, recomendando nos artigos 141, §16, e 147, que se providenciasse a

correta repartição da propriedade, dando chances iguais para todos os brasileiros. Ainda, ao fazer referência à função social, instituiu a probabilidade de desapropriar porções de terras que fossem de interesse social, buscando assim uma distribuição mais justa da propriedade. Entretanto, tal recurso só foi regimentado em 1962, quando a Constituição de 1946 completava 16 anos de homologação. A Lei nº. 4132, de 10 de setembro de 1962 se tornou responsável pela regulamentação das desapropriações com finalidade social, mesmo que, de maneira precária, no que tange às propriedades rurais com finalidades agrárias (NOGUEIRA, 2012).

O mesmo autor esclarece que, no ano de 1964 surge a Emenda Constitucional nº. 10, assegurando independência legislatória ao Direito Agrário, proporcionando o aparecimento do Estatuto da Terra por intermédio da Lei 4.504/64, a primeira de todas as leis da América Latina com vistas na reforma agrária estabelecendo as condições essenciais de função social da propriedade.

Com a queda do Estado Novo constituído pelo presidente Getúlio Vargas, a Constituição de 1946, permaneceu no que era constante sobre a propriedade e o seu direito, conforme o disposto nas versões de 1934 e 1937, apenas acresceu a esses direitos um significado social ampliado. Esta Carta foi muito importante para o desenvolvimento do direito de propriedade no país, que, por meio do artigo 141, §16, acrescentou às conjecturas que autorizavam a desapropriação a necessidade e utilidade pública além do interesse social.

O texto explicita:

§ 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior (BRASIL, 1964. p. 3).

Os critérios para determinar se uma propriedade é ou não de interesse social são de incumbência dos órgãos responsáveis pelo assunto em questão;

#### **f) Constituição de 1967**

A Carta Magna de 1967 repete os ditames prescrevidos pela constituição de 1946, uma vez que, a função social foi arquitetada com status de conceito da

resolução econômica e social, que tinha por fim, causar o adiantamento nacional juntamente com a justiça social, como aparece o referido texto constitucional, que garante a propriedade, mas, sem inovações no texto (BRASIL, 1967);

#### **g) Constituição de 1969**

Quanto a Constituição de 1969, para alguns historiadores esta não foi mais que uma emenda à de 1967. Entretanto, o texto é sim, um novo Texto Magno, que define a propriedade com evoluções no texto. Segundo Nogueira (2012), a Emenda Constitucional - EC nº 1, conhecida por Constituição de 1969, foi na verdade uma modificação realizada pela Junta Governativa Provisória-JGP de 1969 com intuito de alterar a Constituição de 1967. A EC se consolidou por meio da institucionalização dos Atos Inconstitucionais - AI postos em voga pelo Governo Militar, ocasionando um enrijecimento jurídico da ditadura.

Segundo Venosa (2002) a Constituição de 1869, Art. 153, § 22 faz referência ao direito à propriedade, editando as mesmas coisas previstas na Constituição de 1946. Entretanto o artigo 160 mostra evolução na legislação, em respeito ao ato de reconhecer o princípio do papel social da propriedade. Consecutivamente, sustentou a mesma linha de pensamento e assegurou, sobretudo, o direito de propriedade, com as exceções da expropriação e da exigência. O conteúdo do Texto Magno de 1946, precisou ser adaptado à nova situação, sem separar a propriedade de sua principal perspectiva que é o reconhecimento do seu papel social;

#### **h) Constituição de 1988**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ou “Constituição Cidadã”, e ainda Constituição Federal teve como objetivo o prevailecimento do interesse social. Também, o direito à propriedade trazido por ela vem editado no “*caput*” do art. 5º, e sendo encontrado em várias oportunidades no decorrer do texto. No inciso XXII, com a intenção da não violação do referido direito (VENOSA, 2002; NOGUEIRA, 2012).

A propriedade, para Venosa (2002) é considerada pela legislação como direito, um direito individual do proprietário até o fim dos anos 700, foi insuflada a admitir a atitude de socialização ou de destinação social. Há nela uma característica imperativa a função social com o objetivo de desenvolver e

conduzir os capitais pelos quais, cada era prepara as ocupações da geração seguinte.

Quaresma complementa Venosa (2002) e afirma:

O texto constitucional pátrio vigente, embora garanta reiteradas vezes o direito à propriedade, ressalva a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro (artigo 5º, inciso XXIV).

A inclusão no capítulo dos direitos fundamentais é o que distinguiu a Constituição atual e a anterior. Fica claro que o pacto político – ideológico constitucional mudou (QUARESMA, 2010. p. 21).

A autora enfatiza que, a propriedade com função social foi adotada pela população brasileira como um direito essencial e também para os forasteiros residentes no território brasileiro. Se de um lado a propriedade é um direito basilar do seu dono e este pode preservar seus interesses particulares, por outro lado, o direito capital é da coletividade em ter seus interesses na primeira ordem incidentes sobre a primeira. A batalha pelo acesso ao seu terreno é como a briga pela felicidade, pela fraternidade, pela equidade, pela integridade. Todas as emoções são relativamente improváveis e, talvez por isso, cabíveis. Principalmente quando se trata de Brasil (QUARESMA, 2012).



### **3 A PARTILHA DO PODER ESTATAL SOBRE O TERRITORIO QUANTO A DEFINIÇÃO DO DIREITO DE PROPRIIDADE DA TERRA**

Esta seção busca examinar o conceito de federalismo fundiário, isto é, a partilha do poder estatal sobre o território quanto a definição do direito de propriedade da terra e sua relação com o crescimento econômico do ponto de vista da teoria institucionalista de Douglass c. North.

A Constituição estadunidense de 1787 instituiu o federalismo centrado. Uma espécie de procedimento associativo que estruturou um governo centralizado com poder de decisões sobre os Estados que fazem parte da organização. Esse federalismo serviu de modelo e filosofia, para o Brasil que montou seu planejamento de desenvolvimento utilizando a mesma metodologia do Estado Americano, sobretudo, no setor fundiário (ARRETCHE, 2000).

Em relação ao setor fundiário, o federalismo se apresenta como a competência que tem o aparelho institucional, em infligir à sociedade a situação de obediência vindo cumprir e a acatar as deliberações do próprio governo e/ou setor executivo do Estado. A presunção jurídica hodierna identifica o poder, como soberania ou capacidade jurídica do Estado; e as terras são o espaço físico aonde o Estado pratica o exercício do poder, que se encontra declaradamente delimitado em relação ao direito dos entes da federação coincidindo este exercício de poder com as fronteiras da soberania. Dessa forma a União pode demarcar terras, instituir assentamentos, criar reservas e parques nacionais, tudo a partir da legislação dos órgãos competentes (BACHA, 2004).

Como o próprio termo diz, ressalta Bacha (2004), a União é a junção do povo que é a nação, com o espaço fundiário, se não houver nação e espaço fundiário não existe o Estado ou União e dentro dele a organização de pessoas. Para esquadrihar o entendimento da relação homem x natureza é preciso avaliar a forma como eram se davam os modos de produção de cada tempo, pois são os tipos de práticas que ocorrem no interior dos sistemas que determinam a ação humana.

Mazoyer e Roudart (2010) explicitam que lá pelos anos de 8.000 antes de Cristo (conhecido como período neolítico), os grupos humanos cresceram e então estabeleceu-se uma estrutura social, distribuindo tarefas equiparadas entre os indivíduos. Mais tarde, essa estrutura social culminou em hierarquia, de onde surgiu o empoderamento e autoridade dos homens sobre seus pares. Acredita-se que dessa organização social pode ter surgido direito de propriedade da terra e sua relação com o

crescimento econômico, pois, exatamente nesse período desenvolveu-se a agricultura, aprendeu-se a amansar os animais, o homem descobriu mecanismos que melhoraram sua condição de vida e obteve maneiras de ampliar expressivamente a produção de alimentos.

Nesse tempo, os seres humanos fixaram morada e originaram-se as primeiras aldeias, fixadas às margens dos rios e lagoas de onde as pessoas retiravam a água para si, para seus animais e suas plantações, ali nasciam a vida no campo, a ideia de propriedade e a vida em sociedade, assim o homem nomeou-se dono de bens e terras (MAZOYER; ROUDART, 2010).

Ao que tudo indica, a partir desta organização teve início a desigualdade social, a devastação da natureza, o federalismo e o latifúndio. Por motivo das diferenças de ideias surgiram também as primeiras dividas de terras e as primeiras contendas pela terra. Por essa razão foram criadas as regras e normas que regulamentavam a sociedade da época. A produção cresceu, as tribos se tornaram vilas e depois cidades, a população aumentou e os problemas também. No ímpeto de solucionar os problemas foram constituídas unidades administrativas, encarregadas de estabelecer a ordem, asseverar os direitos e normatizar as mudanças (MAZOYER; ROUDART, 2010).

### 3.1 O FEDERALISMO NO BRASIL

Conhecida a história de origem do federalismo é importante saber como foi instituído no Brasil. O federalismo foi introduzido por meio da constituição de 1891, juntamente com a República. Com o fim da monarquia que durara 67 anos foi importante para a nação se tornar um governo republicano e convergir o federalismo.

Segundo Prestes (2013), depois da declaração da República, o poder que era centralizado foi descentralizado para os Estados que substituíram as províncias. Desde então, o Brasil político-juridicamente, é uma Federação.

Prestes (2013) corrobora com Rodrigues (2010) quando esta salienta que opiniões se divergem quando se afirma que o federalismo brasileiro tenha surgido com a República, alertando para os diversos conflitos ocorridos antes da Constituição de 1891 que deram origem ao federalismo no país.

Rodrigues (2010, p. 105) afirma que:

[...] Assim, conforme ponto de vista definido nessas paginas, não se pode dizer que ele surgiu apenas com a República, em virtude da história de lutas ter sido

duramente contida entre as províncias e o centro. Sendo assim, pode-se dizer que, ao longo da nossa história, foi consolidada uma cultura federalista, que explodiu no crepúsculo do Império, quando já havia solo fértil para tal empreitada.

Rodrigues (2010) pontua que, o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889 veio para declarar a soberania das províncias e por meio do texto, assinado por Rui Barbosa, por esse decreto nasceu legalmente o Estado Federal do Brasil. O certificado preparado por Rui Barbosa determinou de forma oficial o modelo de governo escolhido para o povo brasileiro, estabelecendo a República Federativa do Brasil. A federação brasileira, assumiu também o regime de distanciamento de fontes tributárias, e ainda discriminou os tributos que seriam de incumbência específica dos Estados e da União.

Dessa forma, o Brasil contou com a forma respeitante de unidade de Estado até a descentralização do padrão federativo promulgado pela Constituição da República. A Constituição de 05 de outubro de 1988, dispõe a formação da União e o Art. 18 que dá o complemento:

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

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político [...]

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição [...](BRASIL, 2016. p.10).

Na República Federativa do Brasil, as divisões do território e do poder operam em três esferas: nacional, estadual (entes federados típicos) e municipal e ainda o Distrito Federal (entes federados atípicos). A União Federativa do Brasil é composta pelos Estados, Municípios e Distrito Federal. De modo que, tudo que pertence à Nação e aos Estados estão explicitados na Constituição. Estes são os bens públicos e deste modo, não podem ser penhorados. São considerados bens dos Municípios e do Distrito Federal, aqueles bens que estão dentro dos seus contornos territoriais e não são da Nação nem do Estado (PRESTES, 2013).

O ponto de distanciamento existe por intermédio do Poder Instituído no qual estados e municípios possuem suas próprias Constituições, estadual e municipal intituladas Lei Orgânica Estadual – LOE e Lei Orgânica Municipal - LOM entretanto, nem

a LOE, nem a LOM pode ferir a Constituição Federal - CF. Afinal, nenhuma lei pode ferir a outra, é por isso que para legislar, é necessário assessoria jurídica. Existe um emaranhado de leis e regulamentos para cada órgão público, cada setor tem seu regimento e/ou regulamento e tudo deve ser elaborado de modo a não interferir no comando do outro.

### 3.2 FEDERALISMO COMO FORMA DO PODER ESTATAL

O Brasil é recheado de desigualdades regionais e geográficas. Pode-se citar uma destas diversidades a distância entre o estado de Roraima e o do Rio Grande do Sul. Sua diversidade não está apenas na distância geográfica, mas ainda na diferença cultural e social, como a qualidade de vida, atividades econômicas, a origem dos habitantes e o progresso de cada um dos dois estados (RODRIGUES, 2010).

Segundo Rodrigues (2010), no Brasil a predominância é para uma profunda diferença cultural, bem como social e regional. O fator determinante que evidencia que o Brasil se constitui de diversas realidades, uma delas é a diferença na distribuição de renda em cada região, como mostra o Figura 1.

Figura 1 - Consumo per capita por região brasileira

Região	População (hab.)	Consumo(RS\$ mil)	Consumo Per capita (RS\$)
Sudeste	69.881	6.137	87,82
Sul	24.456	1.895	77,49
C.-Oeste	11.231	765	68,11
Nordeste	46.297	2.642	57,06
Norte	12.150	424	34,90
Média			65,04

Fonte: Fonseca (2001)

No campo jurídico, político e legislativo, também se admite, pois, o poder é totalmente centralizado na União, ficando, quase sempre, as unidades federativas sem tomar parte de significativas decisões, que até repercutem na existência do indivíduo, residente do mencionado estado que deixou de participar das decisões (ALVES, 2005).

No campo legislativo, existe a problemática que envolve a criação das leis velhas com validades em todo o território nacional. Como é o caso da Consolidação das Leis do

Trabalho - CLT, que mesmo sendo bem antiga, promulgada em 1940, sua vigência atinge o país inteiro (COIMBRA, 2000).

Segundo Coimbra, é impossível negar que a realidade laboral de um estado da Região Norte seja totalmente diferente de um estado da Região Sul. Leis que abrangem todo o país, não atendem as pendências regionais, retardando a prosperidade de uma ou outra região. O autor dispõe que, "o Brasil é um país de realidades regionais muito diferentes e a distância entre diversos estados não é apenas geográfica, mas também cultural" (COIMBRA, 2000. p. 17).

Corroborando com Coimbra (2000), complementa que a variedade se encontra, ainda nos meios políticos e legislativos, uma vez que, o poder é localizado na Federação, sendo assim, as unidades federativas acabam ficando distantes das principais decisões mesmo ao dizem respeito aos seus anseios e necessidades.

Conforme dispõem Nassif (2013), a distribuição dos impostos arrecadados no Brasil em 2013 segue a média dos anos anteriores e a União detém a maior parte de tudo que é arrecadado pelos estados e municípios.

Dos 722 bilhões R\$ recolhidos (2012) em impostos federais pelos estados apenas 250 bilhões R\$ são transferidos da união para os estados, a união subtrai 476 bilhões R\$. Cada carioca paga anualmente para a união 7526 R\$ em impostos federais, cada gaúcho 1984 R\$, já um morador do DF 20.720 R\$, em contrapartida um cidadão de Roraima recebe 3.890 R\$ (NASSIF, 2013. p. 1).

Esta é um mostra do federalismo como forma de poder, uma maneira arbitrária de governar aonde não é observada a peculiaridade de cada Estado, que perde muito em impostos para a União devido à sua distribuição descompensada.

Nassif (2013) apresenta dados nos quais é possível visualizar o que cada Estado da União arrecadou e recebeu em 2012. A partir da análise destes dados, é fácil de identificar e conferir a disparidade entre os bilhões que a União recebe da arrecadação dos Estados, e o que é transferido a eles. O autor toma por base a arrecadação sul-rio-grandense, que dos trinta e dois bilhões que arrecada lhe é repassado somente dez bilhões. Quando Nassif chama a atenção para a diferença de valores existentes entre as arrecadações e repasses, o mesmo enfatiza, "para se ter uma ideia do que isso representa para o Rio Grande do Sul, o orçamento do estado [...] foi de 40 bilhões, a perda de impostos para a união corresponde então em 50 % do orçamento (NASSIF, 2013, p. 2). Esta situação se repete em vários outros Estados, como se vê na Tabela 1, o

Estado de São Paulo que é a maior arrecadação do país, não reaver nem dez por cento da sua arrecadação.

Esta situação é o resultado do federalismo como forma de poder; de como se forma um estado federativo, cujo comportamento se baseia na retenção do poder, o Estado como detentor e gerenciador de todos os poderes, gerenciando os recursos ele automaticamente gerencia o poder e deixa toda a federação sem autonomia econômica.

Tabela 1 - Arrecadação e transferência de recursos do Brasil

Estado	Arrecadação	Transferências	Diferença	população	Quem Paga Per Capita
Rio Grande do Sul	R\$ 32.305.919.845,67	R\$ 10.148.379.331,00	R\$ 22.157.540.514,67	11.164.050	R\$ 1.984,72
Ceara	R\$ 8.152.272.785,63	R\$ 13.097.524.177,72	-R\$ 4.945.251.392,09	8.778.575	-R\$ 563,33
Goias	R\$ 8.496.677.993,69	R\$ 6.283.040.824,96	R\$ 2.213.637.168,73	6.434.052	R\$ 344,05
Pernambuco	R\$ 12.668.823.095,69	R\$ 13.254.585.959,87	-R\$ 585.762.864,18	9.208.551	-R\$ 63,61
Pará	R\$ 4.291.894.186,56	R\$ 12.425.365.995,38	-R\$ 8.133.471.808,82	7.969.655	-R\$ 1.020,56
Paraná	R\$ 38.497.788.589,13	R\$ 10.134.119.281,98	R\$ 28.363.669.307,15	10.997.462	R\$ 2.579,11
Minas gerais	R\$ 38.382.634.689,51	R\$ 19.694.010.721,92	R\$ 18.688.623.967,59	20.593.366	R\$ 907,51
Rio de Janeiro	R\$ 141.990.394.138,32	R\$ 21.620.459.250,09	R\$ 120.369.934.888,23	15.993.583	R\$ 7.526,14
São Paulo	R\$ 285.787.514.789,33	R\$ 23.182.885.832,18	R\$ 262.604.628.957,15	41.252.160	R\$ 6.365,84
Bahia	R\$ 13.890.399.932,92	R\$ 21.872.891.108,41	-R\$ 7.982.491.175,49	15.044.127	-R\$ 530,61
Paraíba	R\$ 2.547.192.915,57	R\$ 7.196.393.906,34	-R\$ 4.649.200.990,77	3.914.418	-R\$ 1.187,71
Maranhão	R\$ 4.379.150.627,27	R\$ 12.627.051.770,28	-R\$ 8.247.901.143,01	6.794.298	-R\$ 1.213,94
Espirito Santo	R\$ 14.269.217.683,04	R\$ 6.330.119.848,13	R\$ 7.939.097.834,91	3.512.672	R\$ 2.260,13
Alagoas	R\$ 1.598.183.597,17	R\$ 6.468.325.273,80	-R\$ 4.870.141.676,63	3.120.922	-R\$ 1.560,48
Piauí	R\$ 1.417.238.681,61	R\$ 6.790.181.951,65	-R\$ 5.372.943.270,04	3.140.213	-R\$ 1.711,01
Rio Grande do Norte	R\$ 2.478.513.151,77	R\$ 6.172.769.628,14	-R\$ 3.694.256.476,37	3.373.960	-R\$ 1.094,93
Santa Catarina	R\$ 23.426.780.065,57	R\$ 5.810.977.469,88	R\$ 17.615.802.595,69	6.634.250	R\$ 2.655,28
Amazonas	R\$ 8.958.752.913,25	R\$ 5.168.320.584,19	R\$ 3.790.432.329,06	3.807.923	R\$ 995,41
Sergipe	R\$ 1.872.268.285,95	R\$ 4.961.568.483,37	-R\$ 3.089.300.197,42	2.110.867	-R\$ 1.463,52
Tocantins	R\$ 743.642.163,10	R\$ 4.485.838.281,32	-R\$ 3.742.196.118,22	1.427.827	-R\$ 2.620,90
Mato grosso	R\$ 3.579.880.851,78	R\$ 4.424.803.556,87	-R\$ 844.922.705,09	3.115.336	-R\$ 271,21
Matogrosso do Sul	R\$ 2.686.914.690,85	R\$ 3.110.366.458,52	-R\$ 423.451.767,67	2.505.088	-R\$ 169,04
Rondônia	R\$ 1.271.518.610,65	R\$ 3.002.721.232,02	-R\$ 1.731.202.621,37	1.728.214	-R\$ 1.001,73
Acre	R\$ 385.309.711,57	R\$ 3.022.714.792,22	-R\$ 2.637.405.080,65	776.463	-R\$ 3.396,69
Amapá	R\$ 461.889.797,12	R\$ 2.775.593.713,27	-R\$ 2.313.703.916,15	698.602	-R\$ 3.311,91
Roraima	R\$ 418.393.818,42	R\$ 2.317.293.720,48	-R\$ 1.898.899.902,06	488.072	-R\$ 3.890,61
Distrito Federal	R\$ 71.711.052.932,64	R\$ 13.906.137.870,71	R\$ 57.804.915.061,93	2.789.761	R\$ 20.720,38
totalização	7,2667E+11	R\$ 250.284.441.004,70	R\$ 476.385.779.539,08	197.374.467	
Estado	Arrecadação	Transferências	Diferença	população	Quem Paga Per Capita

Fonte: Nassif (2013)

Conforme aponta a Tabela 1, os tributos arrecadados ficam concentrados na mão da União. Dentre os 26 Estados e o distrito Federal encontramos 9 estados, onde a arrecadação supera as transferências em decorrência do retorno da União, incluindo no nosso caso, o Estado de Roraima que arrecada R\$ 418.393.818, 40 e que recebeu de repasses da União R\$ 2.317.293.720.

Os estados e municípios com poucos recursos e sem autonomia econômica são obrigados a atender às demandas da população.

Nassif (2013) levanta um questionamento sobre o Distrito Federal-DF, um local que não possui parque industrial, mas tem uma alta arrecadação, devido ao fato do DF ter sede de muitas empresas estatais e ainda é beneficiado pela maneira como são

contabilizados os impostos. Essa maneira específica de contabilidade, propicia a distorção de valores para a sede do país; mais um bom motivo para questionar o modelo de federação vivenciado pelo Brasil. É um modelo federativo aonde os membros federados não apresentam independência financeira, nem político-administrativa, entretanto recebem cobranças de serviços de Estado, o que compromete o desenvolvimento do trabalho administrativo (COIMBRA, 2000; NASSIF, 2013).

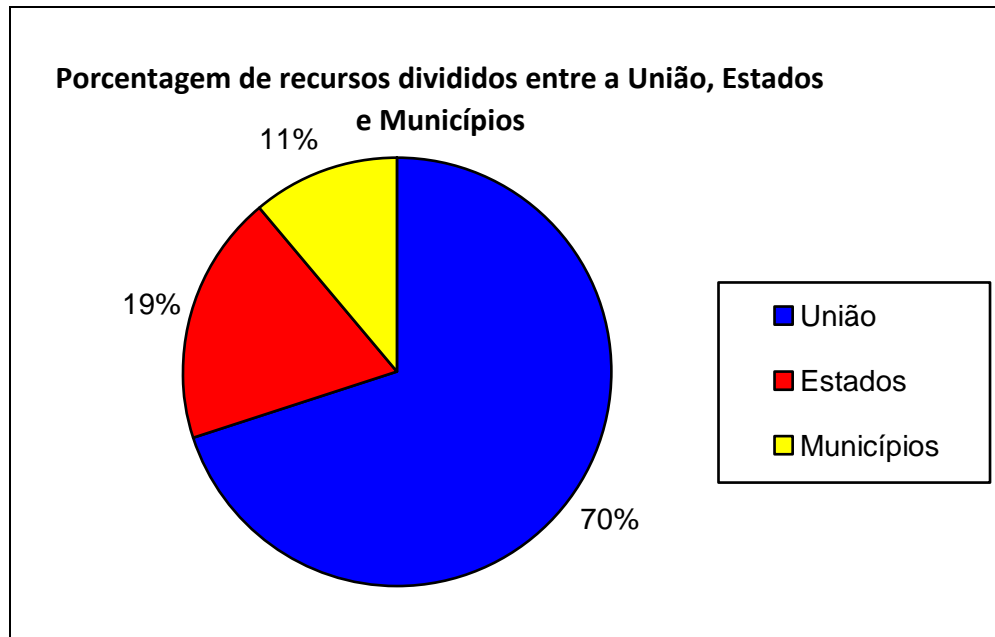
A maneira poluta e censurável, como os recursos angariados pelo país é aplicada, causa grandes diversidades entre as unidades federativas, esta deficiência de limpidez do aproveitamento dos recursos induz a uma atmosfera de suspeita e desarmonia na federação.

Da proporção de 70% para a União e 30% para os Estados e Municípios, conforme consta no Portal da Transparência; em 2013, dos 30% destinados às unidades federativas e seus municípios, 19% são para os Estados e 11% para os Municípios. O gráfico da Figura 2 mostra com mais precisão a disparidade que é a distribuição dos recursos arrecadados no Brasil. No caso específico de Roraima os repasses oriundos da União não se aplicam a esse contexto de proporção de 70% da União e 30% ao Estado e aos municípios de Roraima, bem como para alguns outros estados da Amazônia também, a exceção do Estado do Amazonas.

Não é por pouco que os entes da federação, bem como seus municípios estão endividados. Eles produzem os recursos, enviam a maior parte para a federação e depois, se quiserem atender às necessidades básicas da população, eles precisam tomar emprestado da União, os recursos para realizar os seus projetos. São as constatações do federalismo como forma do poder estatal.

Questiona-se se o federalismo brasileiro atual exerce influência decisiva sobre a alocação de investimentos produtivos no setor agropecuário de Roraima, do ponto de vista da regularização fundiárias das terras, na medida em que a competência para decidir sobre a dominialidade das terras se concentra no âmbito da União. Dessa forma, entende-se que haja relação entre concentração de poderes na União, direitos de propriedade e investimentos agropecuários.

Figura 2 – Gráfico da porcentagem de recursos divididos



Fonte: Baseado nos dados de Nassif (2013).

### 3.3 FEDERALISMO FUNDIÁRIO, O USO PRODUTIVO DA TERRA E ÁREAS PROTEGIDAS: TERRAS INDÍGENAS, UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, ÁREAS MILITARES

Para se chegar a Roraima, que é o foco deste estudo, é importante que se conheça sua realidade. Em Roraima, o federalismo fundiário está muito presente, pois é um Estado composto de terras custodiadas pelos órgãos responsáveis pelo equilíbrio ambiental e pela segurança de terras do governo. Tais organismos se encarregam de fiscalizar o que é derrubado, plantado, reflorestado, assentado e produzido no Estado de Roraima (Figura 3).

Figura 3 - Órgãos, componentes e funções para o equilíbrio do Meio Ambiente, conforme artigo 6 da Lei 6.938/81 (continua)

Tipo de Órgão	Componentes	Função
Órgão superior	Conselho de Governo	Auxiliar o Presidente do país na elaboração da política nacional e nas linhas de planejamento da União para o meio ambiente e os recursos ambientais.
Órgão consultivo e deliberativo	CONAMA: Conselho Nacional do Meio Ambiente	Assessorar, analisar e sugerir ao Conselho de Governo, linhas de planejamento de políticas de governo para o meio ambiente e os recursos naturais. Definir, na esfera de sua alçada, sobre regras e modelos compatíveis com



		o meio ambiente ecologicamente equilibrado e necessário à vida saudável.
Órgão central	Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República	Planejar, ordenar, fiscalizar e controlar, como instrumento federal, a política nacional e as diretrizes para o meio ambiente determinadas pelo governo.
Órgãos executores	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes,	Com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências.
Órgãos seccionais	Órgãos ou entidades estaduais	Responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental.
Órgãos Locais	Os órgãos ou entidades municipais	Responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Fonte: BRASIL (1981).

O Estado também faz parte da região Amazônia Legal (AL), integrada por vários estados da região Norte e Centro Oeste. O mapa a seguir apresenta a região da Amazônia Legal na parte da Amazônia que fica em território brasileiro (Figura 4).

Figura 4 - Mapa da Amazônia Legal



Fonte: AMORAAMBIENTE (2016).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> AMORAMEIOAMBIENTE. **Amazônia**. Disponível em: <<http://amorameioAmbiente.pbworks.com/w/page/12658381/Amaz%C3%B4nia>>. Acesso em: 18 out. 2016.

### 3.3.1 Amazônia Legal

Definidos por Amazônia Legal os 5.217.423 km<sup>2</sup> instituídos pelo governo federal brasileiro como uma estratégia de planejamento e promoção do progresso social e econômico dos estados que compõem a Região Amazônica. São os Estados que em alguns aspectos se assemelham seus perfis econômicos, compartilham os mesmos folclores, mesmos costumes e até os mesmos fatos históricos, os desafios econômicos sociais e políticos. Fundamentados em organizações e análises de conjuntura, as fronteiras territoriais têm uma esquelha sociopolítica e não geográfica, ou seja, os limites da Amazônia Legal não são decididos pelo bioma Amazônia - que abrange 59% de terras nacionais do Brasil se estendendo ainda pelos domínios de oito países da América do Sul. A definição dos seus limites ocorre pelas carências de progresso existentes na região segundo o IPEA (2008).

Para o IPEA (2008) a Amazônia Legal consiste, além do bioma Amazônia brasileiro inteiro, abriga ainda 20% do bioma Cerrado e parte significativa do Pantanal do Mato Grosso. Na totalidade, a AL abrange os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte do Estado do Maranhão. Mesmo sendo uma ampla extensão territorial, toda a sua abrangência o território da AL contém somente 12,4% da população nacional, sendo um total de 21.056.532 habitantes correspondendo à menor densidade demográfica do Brasil (4 habitantes por km<sup>2</sup>). Nos nove estados que compõem a AL residem 55,9% de toda a população indígena brasileira, uma estimativa de 250 mil pessoas, segundo a FUNASA.

A AL, comporta ainda a maior bacia hidrográfica do planeta, compreendendo em um quinto de todo o volume de água doce do mundo. Por abrigar 3 biomas, a AL exibe elevada biodiversidade. Na Amazônia existem aproximadamente quarenta mil espécies de plantas e mais de 400 espécies de mamíferos. Quase 1.300 espécies de pássaros, e os insetos são milhões. Os rios da bacia Amazônica contêm cerca de 3 mil espécies de peixes e outros animais aquáticos. O Brasil detém 85% das riquezas da Amazônia Legal (IPEA, 2008).

Com o intuito de integrar uma extensa região com baixa população e pouco desenvolvimento, a Lei 1.806, promulgada em 06/01/1953 criou a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia - SPVEA (hoje extinta) anexando à Amazônia Brasileira os estados do, Maranhão, Goiás e Mato Grosso. Esse dispositivo

legal definiu ainda, que esta área seria denominada Amazônia Legal, e através dessa lei se concentrariam os esforços no combate ao subdesenvolvimento econômico da região abrangida. No ano de 1966, a SPVEA foi trocada pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, órgão responsável por coordenar e fiscalizar os programas e planos de outras instituições federais e outras vezes a própria SUDAM elaborava e executava estes planos.

As fronteiras da AL foram estendidas diversas vezes devido a mudanças na divisão política do território brasileiro. Sua forma atual foi determinada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988, que incluiu o Tocantins, Roraima e Amapá. Nos dias de hoje, a região é de responsabilidade da SUDAM, renovada pela Lei Complementar - LC nº124, de 03/01/ 2007. A SUDAM é uma autarquia atrelada ao Ministério da Integração Nacional.

A campanha para integrar a região à economia nacional, entretanto, teve impactos ao meio ambiente que ainda são sentidos e combatidos. Como uma das últimas grandes reservas de madeira tropical do planeta, a região amazônica enfrenta um acelerado processo de degradação graças à exploração predatória e ilegal do produto. Outro problema é a expansiva agropecuária, com modelo de produção ainda antiquado que requer enormes extensões de terra. Há ainda os projetos de desenvolvimento que avançam pelos rios, na forma de grandes hidrelétricas, e pelas províncias minerais, em forma de garimpo legal e ilegal. Tudo isto ocorre, inclusive, em áreas protegidas, como terras indígenas e unidades de conservação (O QUE, 2014. p. 1).

Cada procedimento desajustado coopera para o aumento da devastação e ainda, aumenta o número de conflitos sociais, principalmente daqueles que são de interesse da preservação da mata, dos direitos dos nativos e das reformas: agrária e fundiária.

Dentre os fatores político-institucionais, dois deles se destacam na presente pesquisa: as regras do jogo que regulam o modelo federativo brasileiro e os direitos de propriedade relativos à terra. No caso do federalismo, que trata do arranjo legal que define a organização e a partilha do poder estatal sobre determinado território, a questão central fica por conta da questão fundiária.

### **3.3.2 Roraima**

Roraima é um Estado da Região Norte do Brasil. É o mais hiperbóreo<sup>3</sup> das unidades federativas dentre as vinte e sete que pertencem à República Federativa do

---

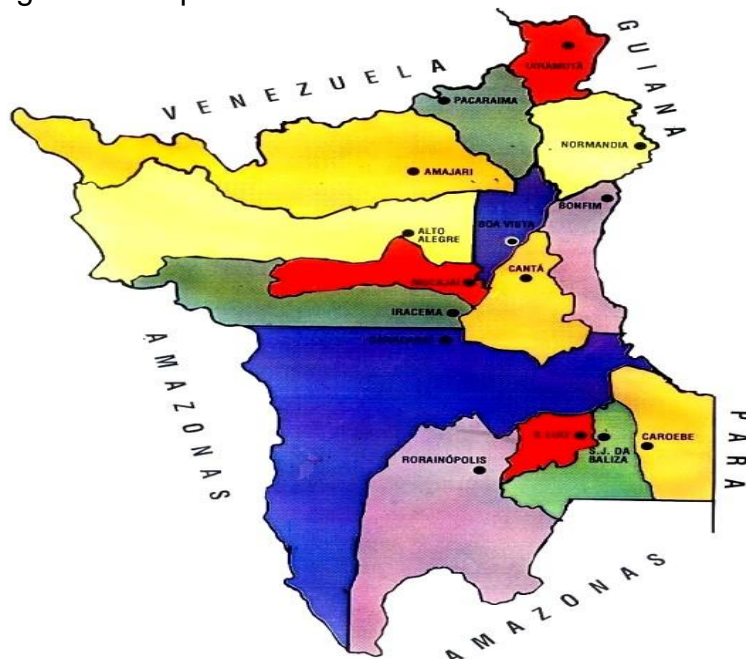
<sup>3</sup> Setentrional, sinônimo de hiperbóreo

Brasil. As fronteiras de Roraima somam 1.922 quilômetros. O Estado faz fronteira com dois países da América do Sul, a Venezuela (ao norte e noroeste) e a Guiana (a leste). Dentro do território brasileiro faz divisa ao sul e oeste com o Amazonas e com o Estado do Pará faz divisa no Sul, no Oeste e no Sudeste. Roraima conta com 224 300,506 km<sup>2</sup> de área total. Dessa quantia 104 018 km<sup>2</sup> são de território indígena, somando uma percentagem de 46,37% do total de terras, quase a metade de todo o estado. O espaço ambiental resguardado de Roraima tem as seguintes medidas 18.879 km<sup>2</sup> sob custódia do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, sendo 8,42% do território estadual. Com esses dados Roraima é o estado da federação com a segunda maior extensão de áreas protegidas (CUNHA, SOUZA; SOUZA, 2009).

Roraima está localizado no hemisfério ao ocidente do meridiano de Greenwich, e é também cortado pelo equador; ficando com uma parte de suas terras no hemisfério Sul e outra, a maior parte, no hemisfério Norte. Boa Vista, sua capital é a única capital do Brasil situada acima da linha do equador. Sua latitude: 02° 49' 12" n; longitude: 60° 40' 23" w e altitude: 85m (CUNHA, SOUZA; SOUZA, 2009).

A Figura 5 mostra o mapa do Estado de Roraima, assinaladas as sedes dos municípios, a capital Boa Vista, as fronteiras internacionais com a Guiana e com a Venezuela e as fronteiras internas com os Estados de Amazonas e Pará.

Figura 5 - Mapa do Estado de Roraima



Fonte: Candido (2011)<sup>4</sup>

<sup>4</sup> CANDIDO, F. **Boa Vista**: geografia e história. Boa Vista, 2011. Disponível em: <<https://minharuafala.wordpress.com/2011/07/10/boa-vista-geografia-e-historia>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

A cronologia histórica de Roraima apresenta:

- a) A criação do primeiro município do estado, Boa Vista, em 09/07/1890;
- b) A criação do Território Federal do Rio Branco, por Getúlio Vargas, através do Decreto-Lei nº 5.812, de 13/09/1943;
- c) A criação do município de Caracará pela Lei Federal nº 2.495, em maio de 1955;
- d) A mudança de denominação para Território Federal de Roraima através do Decreto Lei nº 4.182, de 13/12/1962;
- e) Criação dos municípios de Mucajaí, São Luiz do Anauá, São Joao da Baliza, Normandia, Bonfim e Alto Alegre, pela Lei Federal nº 7.009 de 01/07/1982;
- f) A transformação do território em estado pela Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, mantidos seus limites (ADCT, art.14);
- g) Criação dos municípios de Iracema e Caroebe pelas Leis Estaduais nº 82 e nº 83, de 1994; e,
- h) Criação dos municípios de Amajari, Pacaraima, Rorainópolis, Cantá e Uiramutã pelas Leis Estaduais nº 96, nº 97, nº 98, nº 99 e nº 100, em 1995. (FREITAS, 2012. p. 7).

O Instituto Socioambiental – ISA e o Imazon (VERISSIMO et al., 2011) afirmam que a dimensão dos territórios estaduais da Amazônia Legal designados à constituição de terras indígenas corresponde a 21,7% da superfície total da região, só em Roraima encontra-se 46,3% de todas as terras reservadas na região, quase a metade de toda a superfície do Estado. A Tabela 2 expõe que áreas protegidas, entre terras indígenas e unidades de conservação que somam 43,9% da Amazônia Legal e 58,2% do território roraimense.

Tabela 2 - Proporção dos Estados brasileiros da Amazônia Legal ocupados por Unidades de Conservação e Terras Indígenas

UF	Área da UF	% UC	% Terra Indígena (T.I)	(%) Total (UCs+T.I)	Total das Áreas Protegidas (UCs+T.I) (km2 )
Acre	152.581	34,2	15,9	50,1	76.360
Amapá	142.815	62,1	8,3	70,4	100.504
Amazonas	1.570.746	23,5	27,3	50,8	798.808
Maranhão	249.632	17,4	8,7	26,1	65.242
Mato Grosso	903.358	4,6	15,2	19,8	178.722
Pará	1.247.689	32,3	22,7	55,0	686.384
Rondônia	237.576	21,6	21,0	42,6	101.345
Roraima	224.299	11,9	46,3	58,2	130.588
Tocantins	277.621	12,3	9,2	21,5	59.533
Amazônia Legal	5.006.317	22,2	21,7	43,9	2.197.486

Legenda: áreas oficiais dos Estados, 2011.

Fonte: (VERISSIMO et al., 2011)

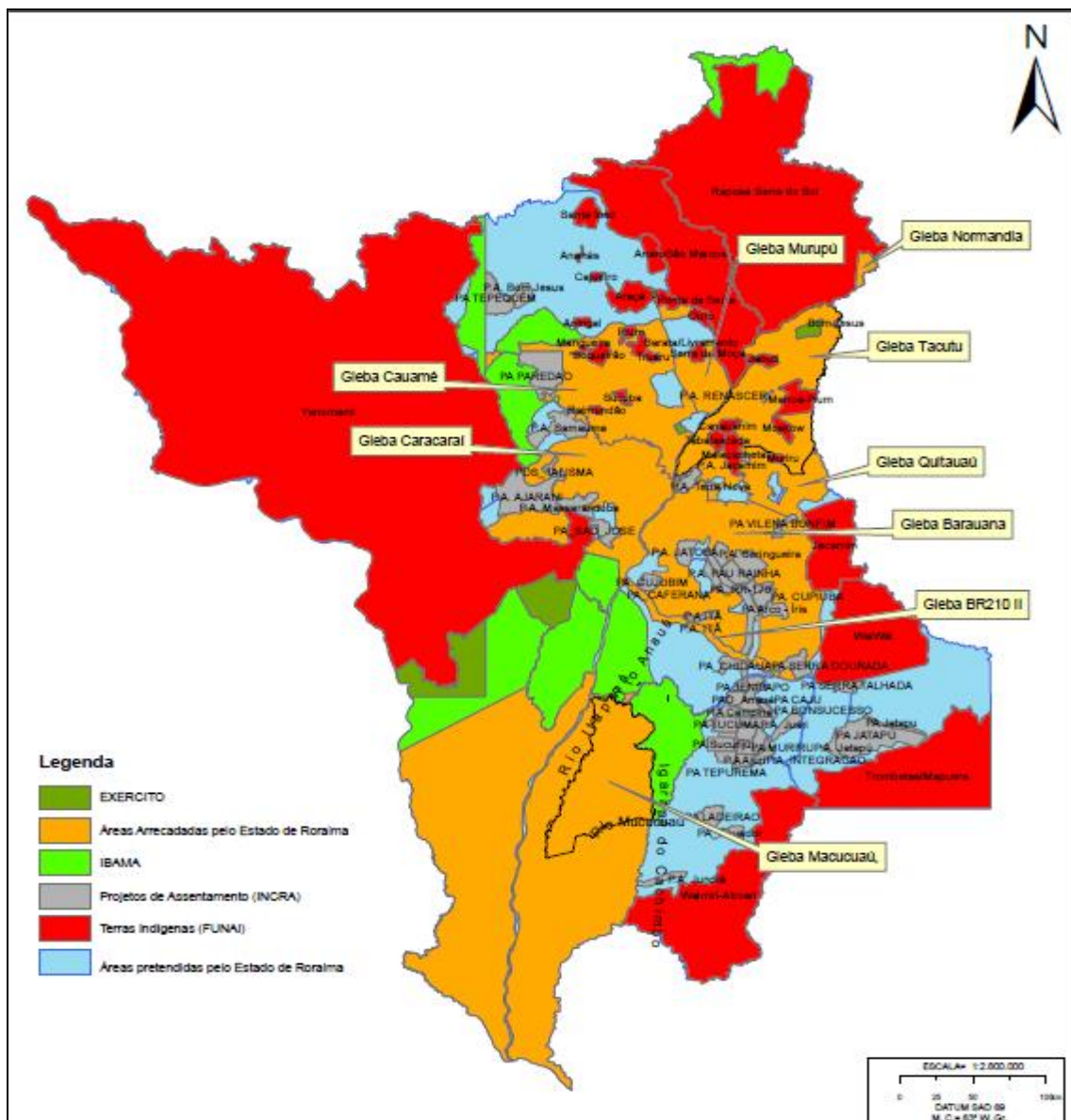
Na Amazônia quase sempre, as terras pertencem à Nação e às unidades federativas. Conforme o quadro acima, grande parte das terras dos estados, estão sob custódia e jurisdição da União, como áreas protegidas ou para atendimento às

demandas dos grupos tradicionais, embora a responsabilidade com infraestrutura, sejam dos estados.

Só em parques protegidos pelos órgãos governamentais Roraima possui 1.594.995 hectares de terra. Nessas localidades não há atividade de extração de madeira (FREITAS, 2012).

O mapa a seguir identifica em cores as proporções de cada órgão responsável pela terra em Roraima (Figura 6).

Figura 6- Mapa das proporções de terras de cada órgão responsável



Fonte: SEPLAN, 2013,

Dessa forma, considera-se válido o que pontua Miranda (2003) sobre a necessidade de se analisar a federação enquanto amparada em duas classes:

condições de existir e condições de manter do sistema federativo.

Furlan (2014, p. 37) corrobora e enfatiza:

Que na primeira classe devem estar presentes:

a) a descentralização político-administrativa do poder entre a União, Estados e Municípios, com a respectiva repartição constitucional de competências;

b) a autonomia dos estados-membros, com poderes de autogoverno, auto-administração e auto-organização, e;

c) a participação dos Estados na formação da vontade nacional (Senado Federal). Na segunda classe estão presentes:

a) a rigidez constitucional, união indissolúvel dos entes federados com impossibilidade de rompimento do vínculo (CF, art. 60, §4º, I); e

b), o controle de constitucionalidade num órgão de cúpula do Poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal), destinado a dar cumprimento coercitivo à Constituição Federal, quanto as leis estaduais, e os Tribunais de Justiça Estaduais com relação a conformidade constitucional das leis municipais.

A questão da terra no Brasil, a propriedade, a tributação, a conservação e preservação das espécies botânicas sempre recebeu o tratamento centralizado, tudo sempre foi feito de maneira concentrada e desigual. E não é uma problemática de 2016, isso ocorre no Brasil desde o estabelecimento do regime sesmarias, sendo, distribuição aleatória, pouco interesse.

### 3.4 DIREITO DE PROPRIEDADE E USO DA TERRA

Coase (1960) vanguardou uma pesquisa que se tornou desde então teoria sobre os direitos de propriedade. O início do discurso dos direitos de propriedade foi o artigo de Coase editado em 1960, sob título *The problem of social cost* (O problema do custo social) que discutia a teoria econômica do bem-estar. As argumentações e conclusões de tal artigo se tornaram conhecidos como o teorema de Coase, que expõe as conjecturas restritivas, o processo de barganhar fundamentado no auto-interesse, o produto será somente locação de recursos, alocação sem preocupação com os direitos de propriedade. A grosso modo seria, quem emprega melhor os recursos da terra que o outros, os direitos de propriedade daquele que produz mais, seria melhor considerado. Entretanto, a compreensão de que a intervenção dos mercados abrange expressivos gastos de transação ajudou a deslanchar a investigação no campo de direitos de propriedade (GREIF, 2003). Direitos de propriedade são entendido, como o sistema de regras e leis que aprova/proíbe o uso de certo recurso, compondo ferramentas de estímulo/desestímulo sobre a conduta humana (BROCKMEIER, 1998).

É importante o papel do Estado no direito de propriedade pois é ele que impõe os

direitos por meio das leis. É por essas leis, que se identifica a terra e se faz a relação entre direitos de propriedade e a eficácia no uso dos recursos às vezes insuficientes. Há a possibilidade de verificação de quais são os direitos, se estão bem demarcados e protegidos pela atuação estadual, qual o melhor desempenho no seu uso, e vice-versa.

Assim sendo, pode-se definir Direito de Propriedade como o grupo de elementos que constam nas leis que descrevem o que as pessoas físicas ou jurídicas devem e podem realizar com aquilo que de direito lhes concerne. Direito de propriedade é botão que aciona os modos jurídicos e políticos de governar. É através da avaliação do direito, que se melhora o preenchimento de um vazio em certa época do seu desempenho jurídico. A figura da propriedade privada, ressaltando as características propensas à cultura religiosa, que todo lar é um direito sagrado. Nesse caso o direito de propriedade é natural. Ao considerar a probabilidade socioeconômica próprio entre a concepção de morada e o advento da propriedade, o direito passa do padrão público e social para o de estilo particular e individualista. Visto pela óptica pública, afirma-se que o direito de propriedade é intrínseco no seu papel social (BOGO, 2005).

De acordo com Facchini Neto (2003), o documento principal, a constituição de 1988 efetivou a adesão essencial entre o que se tem e o papel social desse bem. A Constituição da República Federativa do Brasil, ao arrolar o direito de propriedade entre os demais direitos e seguranças privados fundamentais, automaticamente já acrescenta a performance social: “Art. 5º (...) XXII – é garantido o direito de propriedade; XXIII – a propriedade atenderá à sua função social” (BRASIL, 2016. p. 14).

A Constituição Federal Brasileira assinala o princípio de função social:

Art. 186 – A função social é cumprida quando a propriedade rural atende simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 2016, p.111).

Na Constituição Federal encontram-se os preceitos que normatizam todas as questões políticas vividas pela nação. Sempre que ocorre uma nova questão, precisa ter respaldo legal de maneira muito minuciosa. Uma lei específica nasce para dar legitimidade às ações que fiscalizam e controlam os eventos em questão. Nela está determinado como todos os segmentos devem que se comportar, a Constituição de uma nação não é somente um acervo de preceitos, salienta Facchini Neto (2003).

Contudo, a concretização de uma nova ótica a respeito do direito de propriedade



apresentada pela Constituição de 1988 e pelas leis complementares sobre o uso da terra, é sempre depreciada pelos intensos debates entre a pretensão de mudança e o uso muitas vezes danoso ou abusivo, da propriedade, visto que há um embate de visões a respeito do direito de propriedade e o uso da mesma, sobre as noções tradicionais, indígenas e a utilização dos bens comuns pelo cidadão (QUEIROZ, 2011).

Ferreira (2006), quando explicita o limite de uso da terra, em procedimentos distintos dos usuais, como o uso admissível das reservas indígenas, o que ordenadamente só pode ser usado para o sustento daquela população, que é o preceito legal para a exploração do espaço de preservação invariável dos indígenas, entra em atuação o que preceitua o artigo 3º do Código Florestal Brasileiro, com todos os seus parágrafos e alíneas.

O uso da terra está condicionado a leis bastante rigorosas que buscam associar o desenvolvimento com a preservação ambiental. Os donos da terra devem produzir respeitando os limites impostos pelas leis que determinam que cada propriedade possua: a Área de Preservação Permanente- APP, a Reserva Legal- RL, o Cadastro Ambiental Rural – CAR (MELO, 2011).

No ano de 1965, o Presidente da República, Marechal Castelo Branco aprovou a Lei 4.771/65 que seria o Novo Código Florestal Brasileiro. Essa lei definiu que os limites mínimos de APP (mata ciliar) e os percentuais mínimos de RL, em 50% da propriedade na Amazônia e 20% nas demais regiões do País.

O artigo 2 da Lei 4771/65 reza:

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será: (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989); [...]

4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; (Incluído pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989) b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais; c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;

d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;

e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a

100% na linha de maior declive;  
f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)  
h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação

A lei é clara e não faz concessões quanto ao tamanho das propriedades, de modo que, se o sujeito possuir um pedaço de terra relativamente pequeno na margem de um rio de 600 metros de largura, sua APP impedirá que uma boa porcentagem da terra não seja explorada.

Quanto à Reserva Legal, que é um espaço dentro de um imóvel rural, coberto pela vegetação *in natura*, só tem autorização para ser explorada por meio de manuseio florestal sustentável, nos contornos instituídos pela lei para o bioma específico aonde se encontra a propriedade. A Constituição da República brasileira assegura a todos os cidadãos, o direito a um meio ambiente, mas a necessidade de todos é que este ambiente seja saudável e a busca por essa salubridade e da efetivação destes direitos, quase sempre ocasiona conflitos, eis então a necessidade de leis que normatizem estas situações. A instituição da Reserva Legal é mais uma ferramenta criada pelos legisladores nacionais procurando estabelecer uma ponte entre os interesses constitucionais (O QUE, 2014).

De acordo com “O QUE” (2014), a primeira definição de Reserva Legal ocorreu no ano de 1934, quando fez parte do 1º Código Florestal. Esse código foi remodelado e atualizado em 1965, por meio da Lei nº 4.771 que revogou o código de 1934 e que também foi revogado pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012; assegurando que as áreas a serem protegidas fossem repartidas em extensões por regiões e não como é dividido agora, de acordo com o tipo de vegetação. O Código Florestal de 1934/Decreto 23.793, que foi o pioneiro no Brasil, entre tantas medidas, determinava que os proprietários mantivessem preservada em RL 25% do total de suas terras, cobertura de floresta original. Quando foi reformulado em 1965 por meio da Lei nº 4.771, previa que 50% do espaço fosse conservado como RL em todos os imóveis rurais da Amazônia. Atualmente, o novo código florestal, Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 define que as porcentagens de RL sejam de 80% em áreas de florestas da Amazônia Legal, de 35% nas regiões de cerrado, de 20% em regiões de campos gerais e de 20% em outros biomas nas outras regiões do Brasil.

Vale recordar que para as áreas de Reserva Legal não estão contadas as extensões que fazem parte da APP. Os proprietários da Região da Amazônia Legal que haviam desmatado uma porcentagem maior que a permitida dentro do Novo Código Florestal, deverão recompor a floresta com espécies nativas.

### 3.5 EVOLUÇÃO DO USO DA TERRA

Em Roraima, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE, os produtos que despertaram o interesse e desencadearam as primeiras atividades de exploração no território roraimense foram "as drogas do sertão, exploradas no baixo curso do rio Branco e afluentes, onde se tem a zona da floresta" (IBGE, 2005. p. 17). Povoar foi a singular perspectiva para ocupar de forma definitiva aquele espaço, de modo a assegurar para Portugal (naquele tempo) o monopólio da terra para a Coroa Portuguesa e, pelas peculiaridades da região amazônica, aonde além da mata, tem também o cerrado com os campos limpos. Nos campos, iniciou-se a pecuária extensiva, foi essa a primeira atividade civilizatória, que implantou nas fazendas, mais tarde se tornaram vilas e posteriormente as cidades de Roraima (IBGE, 2005).

Ao lado das missões religiosas, as atividades civilizatórias tinham o intento de congregar os nativos, o que só foi conseguido muito mais tarde.

A partir do século XIX a pecuária extensiva de corte é a base da economia, utilizando a mão-de-obra indígena. Essa situação perdurou por todo o século XIX, mantendo as mesmas condições de uso da terra, de ocupação tênue, que poucas marcas deixou na atual formação social e econômica do Estado (IBGE, 2005. p. 17).

A utilização das terras de Roraima continuou expandindo, no começo do século passado (XX), as características do uso da terra foram alterando devido a migração de pessoas da Região Nordeste. Como decorrência dessa migração e do II ciclo da borracha, em 1930 a atividade garimpeira de Roraima estimula a fixação das pessoas na região, inclusive em Roraima. A migração como organização político-administrativa deu origem à pequena vila de Nossa Senhora do Carmo, em 1858, o que concretizou a organização do lugar. Quanto à espacialização, o que veio primeiro foi a instituição do município de Boa Vista e Catrimani, em seguida, foi instituído o Território Federal de Rio Branco, que depois passou a chamar-se Roraima. Suas terras foram ocupadas efetivamente com a descoberta das jazidas de ouro e pedras preciosas (IBGE, 2005).

A Figura 7 a seguir apresenta a cronometria da espacialização do Estado de Roraima:

Figura 7 - Cronometria do Estado de Roraima

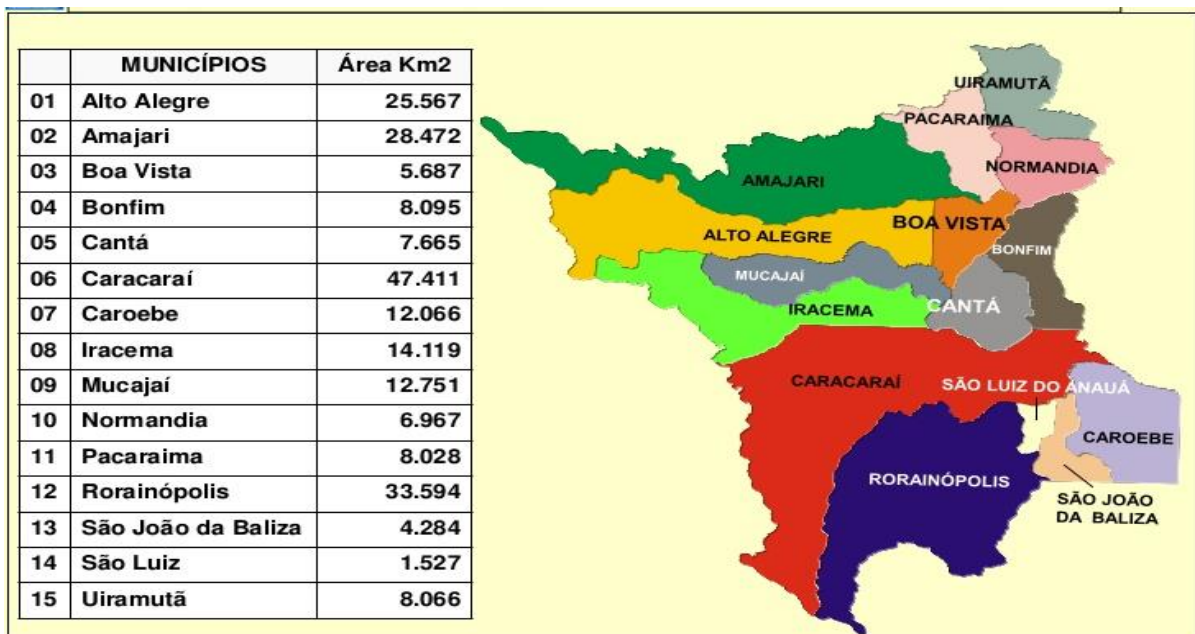
Ano	Espacialização
1943	Município de Boa Vista e Catrimani
1955	Catrimani passa a ser Caracará e Criação do Território Federal Rio Branco
1962	Território Rio Branco passa a se chamar Território de Roraima
1982	Criação dos municípios de Caroebe e Iracema
1988	Passa a ser Estado de Roraima
1995	Criação dos municípios de Amajari, Cantá Pacaraima, Rorainópolis e Uiramutã

Fonte: Baseado em dados do IBGE (2005).

Hoje, de acordo com o IBGE (2005), Roraima é ponto estratégico, por ter conexão terrestre e aérea de Manaus a Caracas e a Georgetown. É um ponto avançado do Brasil no Caribe, convertendo Boa Vista em elo de novo orbe de analogias comerciais que agrupam, Roraima, Amazonas, Venezuela, e a Guiana, já atingindo a cidade de Paramaribo, no Suriname.

A Figura 8 mostra o mapa do Estado de Roraima com todos os seus municípios em ordem alfabética e suas superfícies em quilômetros quadrados:

Figura 8 - Mapa do Estado de Roraima e a extensão dos seus municípios em km<sup>2</sup>



Fonte. SEPLAN,

Do uso da terra, o Estado de Roraima produz principalmente o arroz (até mesmo para exportar), além da soja e o feijão; a mandioca, diversas hortaliças e várias frutas tropicais, tais como: a banana, o mamão, o abacaxi e o melão. Na pecuária sua produção se divide entre bovino, suínos e aves, produzidos sobretudo ao leste onde se encontram seu campos e cerrado. No extrativismo o uso do solo fornece madeira, castanha-do-Pará e sorva. Também uma pequena produção de peixes ornamentais e bem limitada a mineração de ouro e diamantes (AMARAL; NASCIMENTO, 2010).

#### **4 APRESENTAÇÃO DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS RELAÇÕES DA UNIÃO COM O ESTADO DE RORAIMA, NO CAMPO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA À LUZ DO FEDERALISMO FUNDIÁRIO COBRINDO O PERÍODO RELATIVO A 1988 À 2012**

A questão fundiária em relação à posse, utilização, registro e cadastro do terreno nunca foi tão moderno no Brasil. A comunicação midiática está sempre noticiando algum acontecimento relacionado ao problema fundiário. Existem também muitas críticas ao cartório. Aponta-se para a contraditoriedade do serviço público estadual, administrado para ser realizado em estilo particular. Discute-se que as gratificações cobradas dos usuários, proprietários, além de abundantes, não se reduzem à pagamento do atuante notarial, já que eles estão afastados do maior valor pago a um funcionário público. Sobre eles não se aplica a síntese associada ao Superior Tribunal Federal - STF que proíbe o favoritismo ou patronato (DIAS, 2009).

Carolina Brígido, jornalista de O Globo, de Brasília publicou no dia 14 de janeiro de 2014 que:

Dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) revelam que, em apenas um semestre, 13.233 cartórios brasileiros arrecadaram R\$ 6 bilhões. O levantamento exclui 570 cartórios, que não informaram seus rendimentos ao CNJ. Em média, no período informado, os cofres de cada estabelecimento engordaram R\$ 444 mil. O cartório mais rentável do país é o 9º Ofício de Registro de Imóveis do Rio. Em seis meses, ele recebeu R\$ 48,5 milhões (BRIGIDO, 2014. p.1).

Se tratando de direitos de propriedade, logo se procura saber a forma como foram estruturados esses direitos, sobretudo, dos lotes rurais no Brasil e como se deu a evolução desse direito. Uma das preocupações nessa evolução, são as possibilidades de retrocessos, que podem advir de governos populistas que podem mudar os marcos legais do direito de propriedade gerando insegurança jurídica para a economia ao que tange uma política de atração de investimentos.

Em relação à questão fundiária, especificamente a regularização, que dentre os tantos problemas da Amazônia parece ser o mais grave, como explicita Unger (2008), dura uma desordem fundiária que ocasiona em incômodos enormes, muitas vezes provocando a cizânia que leva à violência. Nenhum investidor, irá aplicar recursos sem que haja amparo legal, que resguarde garantias a sua produção, e que esta possa ter continuidade de investimento, sem que exista confiabilidade nas instituições que assegurem direito de propriedade. Este é apenas um dos pontos entre outros, que norteiam as controvérsias de discussões sobre o direito de propriedade de terra na

Amazônia.

O que se percebe é que por mais que se procure solução para a situação, mais certeza se tem de que o governo acabou incentivando a migração com a finalidade de ocupar a Amazônia, mas o resultado não foi o esperado. Nesse contexto a região se tornou campo de embate, com interesses claros de usufruir dos direitos de propriedade da terra. A disputa envolve sujeitos de várias situações: indígenas, assentados, posseiros e compradores que adquiriram, uns do governo, outros de corretores. Dessa forma, um intrincado de atores sociais, com um monte de problemas compõem atualmente o panorama da Amazônia disputando as terras e os recursos naturais que ela contém: madeiras, minérios, plantas medicinais, etc.

#### 4.1 TRANSFORMAÇÃO DE RORAIMA EM ESTADO DA FEDERAÇÃO E A SITUAÇÃO FUNDIÁRIA EM VIGOR

No passado, anterior à colonização do Brasil, o local em que hoje se encontra o Estado de Roraima era habitado por várias nações indígenas. A Figura 9 apresenta as nações que habitavam Roraima e a que grupo linguístico pertenciam e/ou ainda pertencem. Muitas nações foram dizimadas, algumas até por conflito entre aldeias, outras pelas invasões e hoje não aparecem mais nas estatísticas (PACIEVITCH,2015).

Figura 9 - Nações indígenas de Roraima (continua)

Nação Indígena	Grupo Linguístico
Aicanãs	Aicanã
Ajurus	Tupari
Ingarikó, Macuxis, Patamona, Uaimiris-atroaris, Iecuanas	Karíb
Uapixanas	Aruak
Ianomâmis	Yanomami

Fonte: Baseado em PACIEVITCH (2015).

Para se entender transformação de Roraima em Estado da Federação e a situação fundiária em vigor, é bom conhecer como transcorreu a exploração da região, principalmente, do vale do rio Branco, por onde entravam na Amazônia ingleses e holandeses que adentravam o país pelo rio lá pelos anos de 1670 (PACIEVITCH, 2015). Pelo mesmo rio, entraram os espanhóis que vinham pela Venezuela, bem como os portugueses que vinham escravizar indígenas da região. No ano de 1718, depois de diversas contendas, os portugueses baniram os invasores, assegurando a posse das

terras para a corte portuguesa.

Contudo, o perigo de invasão persistia. De 1725 a 1741, a ameaça de invasão holandesa era constante; continuaram invadindo as terras da Amazônia pelos rios, enfraquecendo a segurança de Portugal. E as terras pertencentes a Portugal sofreram invasão pelos espanhóis entre 1771 e 1773, que se abrigaram nas costas do rio Uraricoera, constituindo alguns povoados. Foi então construído o Forte São Joaquim, em 1775 e criado povoados reunindo indígenas de várias nações. Os povoados não deram certo, pois os indígenas não conseguiam se adaptar às condições oferecidas pelos portugueses, apenas em 1890 com a criação do município de Boa Vista do Rio Branco, que essa interação se consolidou. O Forte São Joaquim existiu até 1900 quando deixou de funcionar (PACIEVITCH, 2015).

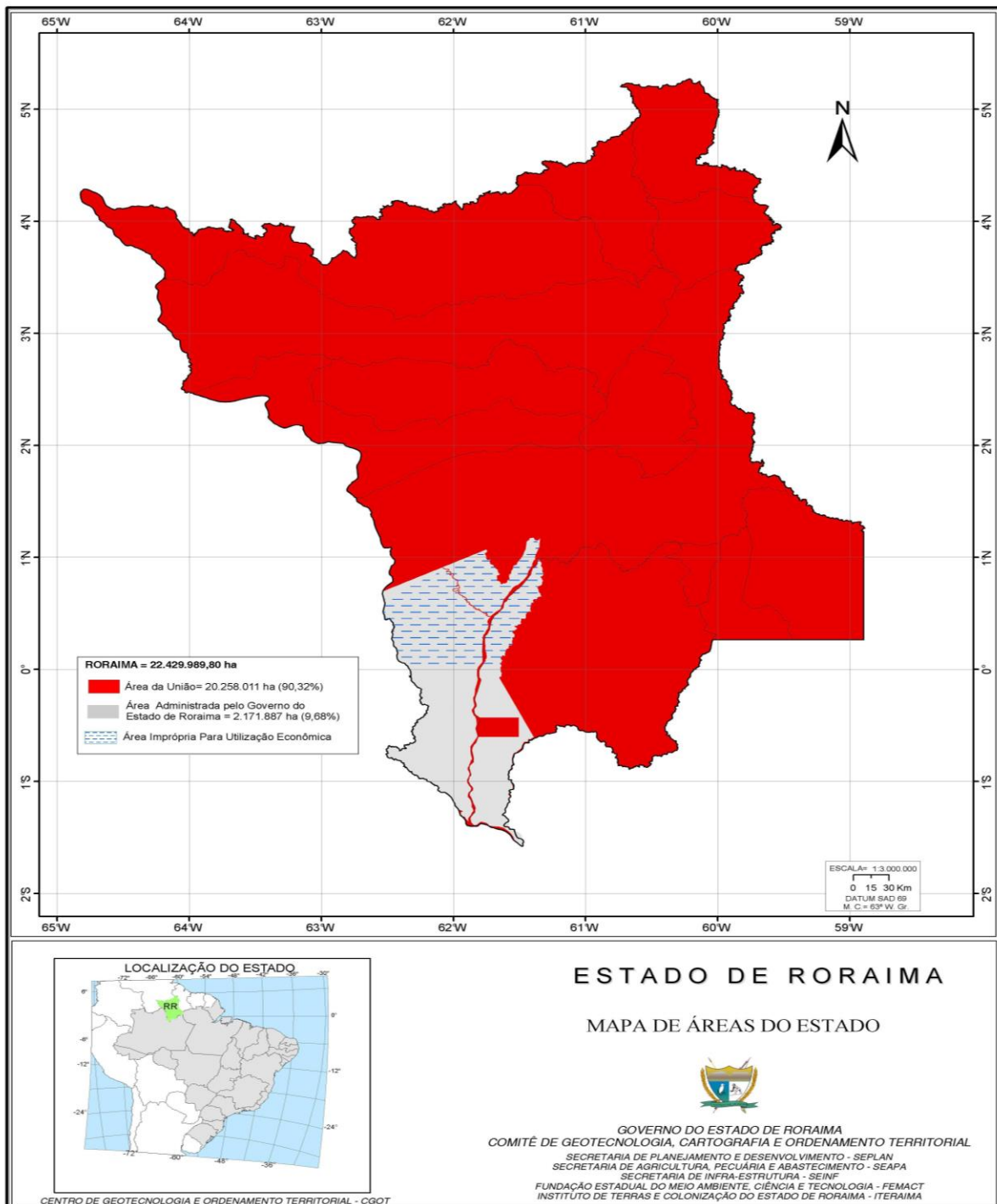
Em 1943 houve um desmembramento da Amazônia e ao se fazer a junção dos municípios de Boa Vista e de Moura criou-se o Território Federal do Rio Branco. Pouco desenvolveu esse território e em 1962 seu nome foi mudado para Território Federal de Roraima e a Constituição de 1988 deu ao território o status de estado. Os conflitos entre fazendeiros, agricultores, garimpeiros e índios pela posse da terra e pelos garimpos que teve seu ápice e seu declínio no final dos anos 80.

Como a situação fundiária em Roraima não chegou a uma conclusão definitiva, O Estado passa por intervenções judicializadas por instituições não governamentais e órgãos do Governo Federal, que por meio de leis algumas delas que poderiam ser reavaliadas para melhor julgamento da matéria, gerando a minimização de interpretações impróprias ou ambíguas que viesse a gerar impactos negativos no presente e no futuro planejamento do desenvolvimento econômico do Estado.

Toda esta história é respaldada por leis, assegura Costa (1998). O Artigo 14 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição da República Brasileira promulga que, até então Território Federal de Roraima deixa de ser território e se torna um ente da federação brasileira como o Estado de Roraima. A lei que determina esta mudança é CF proclamada 05/10/1988. A data de instituição do Território Federal é de 13/09/1943 e o seu final de 05/10/1988, data em que nasce o Estado. Os limites geográficos foram mantidos (Figura 10).



Figura 10 - Mapa da proporcionalidade das terras da União e de Roraima



Fonte: SEPLAN, 2012,

A Figura 10 apresenta o mapa de Roraima com a relação às grandezas das terras da União e do Estado.

A totalidade do Estado de Roraima é composta somente de 10% das terras administradas pela esfera estadual. Os outros 90% se dividem em extensões gerenciadas pelas instituições do governo federal. Dentre essas terras, estão os territórios indígenas que somam 46,37% do Estado de Roraima.

Mesmo a relação das grandezas sendo exageradamente desproporcionais das terras que cabem ao estado administrar, ainda existe uma grande área considerada imprópria para a utilização econômica, o que pode vir, a inviabilizar planejamentos estratégicos para o desenvolvimento econômico do Estado bem como, sua auto sustentabilidade e independência econômica.

#### **4.1.1 Regularização Fundiária do Estado de Roraima no Período de 1988 a 2001 a a Lei 10.304/2001 (Lei Marluce)**

A regularização fundiária de terras da União em Roraima como em toda Amazônia, busca congrega e promover a cidadania e a sustentabilidade no estado. Roraima faz parte de programas da União e recebe as ações primordiais da Superintendência do Patrimônio da União – SPU, que promove a regularização fundiária de cunho social de grupos tradicionais e assentamentos comuns de baixo poder aquisitivo que vivem nas cidades.

Esta regularização é um direito dos sujeitos e comunidades que propiciam o papel socioambiental. Pode ser considerada um ato estratégico capaz de fomentar o desenvolvimento de Roraima, e apoiar a concretização de serviços notórios e atividades econômicas e comerciais (COSTA, 2010).

O que vem a ser a regularização fundiária? Em verdade tratam-se de atos jurídicos, urbanísticos e rurais ambientais e sociais que buscam à regularizar a situação jurídica daqueles que estão vivendo de forma irregular. Vivem em assentamentos sem formalidades e, para que a titulação dos ocupantes, sejam de forma individual ou coletiva, garanta o direito social à moradia. Direito ao desenvolvimento integral de todos os papéis sociais da propriedade e ainda o direito ao ambiente economicamente viável, socialmente sustentável e ecologicamente correto. Dessa forma, enfatiza Costa (2010) à SPU é dada a incumbência de promover a segurança do privilégio exclusivo por meio da titulação das terras asseguradas pela União, uma vez que o papel socioambiental da propriedade pública se mantenha considerada.

Segundo Reschke et al. (2008), a regularização de terras com interesse social imobiliário do Brasil, vem sendo administrada articulando cinco linhas, que integram os seguintes aspectos: a) administrativos ou gerenciais, b) cadastrais ou de registros, c) jurídico-cartoriais, d) urbanístico-ambientais, e e) aspectos de gestão democrata. No fim, o resultado é a certeza total do direito à uma habitação virtuosa que são peças

importantes de urbes sustentáveis.

Seguindo esses cinco eixos, o passo a passo da regularização fundiária dos imóveis da União deve ser procedido de acordo com os princípios da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), contemplando a participação dos beneficiários finais na elaboração, gestão e monitoramento dos programas e projetos de intervenção na área (RESCHKE et al., 2008, p.306).

Nos procedimentos administrativos estão as deliberações e trâmites em relação ao registro do documento, relativo à Administração. Primeiro o interessado manifesta sua vontade de regularizar seu imóvel por meio de um pedido, que gera um protocolo em nome da parte interessada que podem ser pessoas físicas ou jurídicas. Nesta etapa, a Superintendência do Patrimônio da União - SPU faz o diagnóstico do assentamento, instrui e analisa o processo, escolhe as ferramentas de regularização, emite os pareceres; dá a autorização da transferência de direitos a respeito de os imóveis dos órgãos públicos para os favorecidos finais, seja individuais ou coletivos.

Como se pode averiguar no mapa da Figura 5, o espaço que está sob custódia da União, não é somente a zona rural, mas também em todas as urbes. Por isso, o procedimento de regularização de propriedade é o mesmo em todas as situações. Dessa forma, no que diz respeito aos imóveis ocupados como habitação ou comércio e até prestador de serviços, são repassados pela SPU aos departamentos da Administração Pública Federal, caso haja interesse da população em utilizar tais bens com a finalidade de implantação de programas ou atos de regularização fundiária ou ainda para servir como títulos de espaços ocupados por grupos tradicionais, a SPU tem autorização de recuperar o imóvel através da anulação da entrega conforme reza o artigo 7º, § 5º e §6º, do Decreto nº 9.760/46; extinto pelo Decreto no 73.977, de 22/4/74, sendo as atribuições transferidas para a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, DOU de 24/4/74 (MELO, 2011).

Na regularização cadastral existem os processos que corrigem as disparidades quanto a real tomada do espaço a ser regularizado e os dados de informações armazenados sobre os bens da União. Começando por levantar a situação do imóvel nas ferramentas de registro da SPU. Busca-se para saber se existem outras pessoas inscritas requerendo o mesmo imóvel, se existem débitos em aberto concernentes a despesas com o patrimônio. Caso existam cadastros inadequados, são cancelados e o cadastro verdadeiro se torna responsável por despesas e débitos pendentes. Conforme as modificações propostas pela Lei nº 11.481/2007 ao art. 6º da Lei nº 9.636/1998, independe da demonstração do real aproveitamento do terreno para se realizar a

regularização. Esta estará concluída quando os favorecidos finais forem dados como proprietários dos imóveis regularizados, dispostos nos relatórios dos sistemas da SPU (RESCHKE et al, 2008).

As mesmas autoras enfatizam que, para regularizar um imóvel no modelo jurídico e cartorial, as mudanças de direitos sobre quaisquer imóvel da União realizadas no campo administrativo, o registro deve ser efetivado oficialmente em Cartório de Registro de Imóveis - CRI. Assim sendo, percebe-se o progresso ocasionado pela mudança feita no art. 8º-A do Decreto nº 9.760/1946 pela Lei nº 11.481/2007, que permitiu a agilidade do procedimento de inscrição no campo do assentamento no CRI.

Enquanto que, na regularização urbanístico-ambiental é preciso articular o procedimento jurídico e cartorial com:

[...] a qualificação dos aspectos físicos do assentamento, o que inclui provisão de infra-estrutura, serviços, obras de urbanização e adequação ambiental, conjugados aos aspectos sociais dos projeto, compreendendo a mobilização comunitária (RESCHKE et al, 2008, p. 309).

E ainda, é necessário o endereço atualizado do responsável pelo imóvel a fim de que haja a conversação entre as partes. Como por exemplo, na gestão democrática das terras da União são feitas audiências por meio de consultoria pública, são formalizados grupos de atuação e de administradores e a preparação comunitária de planejamentos de atividades. São reunidos instrumentos essenciais e estão à mão das SPUs.

Portanto, é indispensável recordar que mesmo reconhecendo o direito à propriedade e cumprindo seu papel social, o direito a habitação só passou a ser direito social em 14 de fevereiro de 2000, por intermédio da publicação da Emenda Constitucional nº 26: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2000, p. 1) dando outra composição ao Art. 6º da Constituição Federal de 1988.

Ainda, o Art. 23, inciso IX, da CF antecipa que é da alçada da União, dos entes federativos, do DF e dos Municípios agenciar programas de edificação de residências e melhorar as situações de moradias e de saneamento básico. Com as alterações do Código Civil de 2002, que esclarece no Art. 1288, Item IV a conhecida expropriação indireta, que favorece grande número de beneficiários que, mesmo tendo construído em

terreno de outro dono, pelo papel social da propriedade e pelo direito à moradia, estas habitações não são retiradas do local e ainda tem direito legalizado (SPU, 2009).

Desde a Constituição Federal de 1988 até 25 de novembro de 2001 quando foi promulgada a Lei 10.304/2001, também conhecida como Lei Marluce, toda a regularização fundiária seguiram as determinações, de acordo com o Art 1º. da referida lei:

Art. 1º As terras pertencentes à União, compreendidas no Estado de Roraima, passam ao domínio desse Estado, mantidos os seus atuais limites e confrontações, nos termos do art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 2001, p. 1).

A publicação desta lei dava legitimidade às ações praticadas durante o processo de regularização das propriedades. Todas as questões sobre a propriedade, a regularização, o beneficiário, principalmente as sedes dos municípios tiveram muitos munícipes beneficiados com a regularização. Com a chegada da lei 11.949/09 diversos artigos e incisos da Lei 10.304/2001 receberam outra redação e o Estado do Amapá passou a ser regido também pela nova lei.

#### **4.1.2 Regularização Fundiária no Estado de Roraima no Período de 2001 a 2009, com a Edição da Lei 11.349/2009**

De 2001 a 2009 a regularização fundiária de Roraima foi respaldada pela Lei 10.304/2001, até a edição da Lei 11.349/2009.

Roraima foi instituído como estado-membro da República Federativa do Brasil em 1988; entretanto sua implantação formal só ocorreu no ano de 1991, quando foi empossado o primeiro governador eleito do estado. Contudo, o Estado de Roraima como membro da federação só obteve autoridade política e institucional da Nação, exercendo seu direito de comando das terras pertencentes ao Estado, no ano de 2001 pela Lei nº 10.304 (SCAVONE JUNIOR, 2013).

Juntamente com o início do processo, chegaram as ações judiciais obtidas pelo Ministério Público Federal, por exemplo, por o mesmo estar muito aquém daquilo que se almeja, uma instituição integral.

E não é somente a regularização fundiária para a terra que já está ocupada há ainda a autorização de ocupação, que salvaguarda o direito daquele que tem interesse na terra cujas pretensões se encaixam nas regras de produção da agricultura familiar de acordo com os termos da Lei Federal nº 12.512 de 2011, que instituiu o "Programa de Apoio à

Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais"; (BRASIL, 2011, p. 1) modifica as Leis nºs 10.696/2003, a 10.836/2004, e 11.326/2006 e a Lei que criou o Sistema Público de Registro de Terras, Lei nº 10.267 de 28/08/2001.

#### 4.2 DIREITO DE PROPRIEDADE E O CRESCIMENTO ECONÔMICO DE RORAIMA

A prosperidade sugerida por North está no conceito de instituições competentes. E uma das instituições descritas por ele é a do direito de propriedade. Na verdade, é um grupo singular de instituições, aonde está o que se determina, restringe e assegura os direitos de propriedade. Sua função é fundamental na investigação da história econômica. Um arranjo econômico cheio de êxito é aquele estabelecido em um princípio de propriedade bem delineado e seguido de um modelo de garantia eficiente.

É sabido que muitas vezes a violência surgida nos motins fundiários são como uma compensação para os problemas de relações interpessoais. São conflitos de definição ou de garantia dos direitos de propriedade, ressaltando que a agressividade se instaura de um jeito que acaba dissipando o que a terra poderá oferecer. A indefinição dos direitos de propriedade mostra duas consequências ruins para os dois sistemas, o social e o econômico.

A definição dos direitos é vista como essencial para motivar os custos e benefícios, associados à utilização do uso dos recursos e satisfação dos indivíduos. Apesar de todas as dificuldades apresentadas pela questão da propriedade da terra e das terras roraimenses serem quase todas controladas pela União, Roraima ainda consegue produzir. Esta produção é fonte de sobrevivência para os cidadãos e fontes de rentabilidade do setor econômico deste Estado. Roraima está diretamente vinculada às tarefas nos campos de prestação de serviços, extrativismo, indústria e agroindústria (FREITAS, 1988).

Uma das maiores dificuldades de solução é o problema dos constantes apagões e a ausência de energia elétrica. Esta falha no setor elétrico prejudica o crescimento do Estado de Roraima. Parte desse grave problema já foi minimizado, quando em 2001, foi realizada a inauguração de uma fase do Complexo Hidrelétrico de Guri. Sua produção agrícola é de grãos, mandioca e banana. Produção pecuária, como a bovina, suína e aves, produção vegetal e mineral, como extração de diamantes, cassiteritas, molibdênio, bauxita, cobre, areia, argila, granito e ouro (FREITAS, 1988).

Na conjuntura econômica, explicita Freitas (1988), Roraima é possuidor do

menor PIB. Esse motivo é explicado de forma superficial como sendo porque 70% da área de todo Estado fazem parte da área de preservação, estão dentro dos espaços de preservação indígena.

Embora alguns fatos incomodem, em termos proporcionais Roraima apresentou o maior crescimento brasileiro de 1991 a 2000. A economia de Roraima tem participação no PIB nacional de 0,1%. Sua participação no PIB estadual: Agropecuário: 3,8%, Indústria: 8,7, Prestação de serviços: 87,5%. O montante registrado na exportação é de 8,5 milhões. Em madeira, 74,4%, couros e peles, 22,6% (FREITAS, 1988).

Perante dados considerados negativos, a esfera estadual não mede esforços para conseguir novos investimentos e colaborar com o progresso do Estado. Uma das formas achadas pelo governo do Estado de Roraima é proporcionar estímulos fiscais, através de incentivos para que mais empresas se instalem na região como: Zona de Processamento de Exportação – ZPE, Área de Livre Comércio – ALC e Lei 215 para exploração agropecuária e agroindustrial.

Sabe-se ainda que, a insegurança jurídica das terras em Roraima tomou um longo caminho com a transição das transferências das terras do governo federal para o Estado de Roraima, a época de sua criação em 1988, que só começou a ser feita em fevereiro de 2009 - mais de 20 anos depois-, pela forte institucionalização de terras, e pela necessidade da regularização fundiária de cerca de 28.305 imóveis em caráter de posses, que estavam sem o título de propriedade.

Santana Neto (2011) lembra que a legislação sobre o direito de propriedade de acesso à terra é bastante extensa e complexa, o que ocasiona custos de transação para a economia, e dificulta o desenvolvimento econômico. A legislação estadual de Roraima, Constituição do Estado de Roraima de 31 dezembro de 1991, destaca os artigos 123 a 129 que tratam da política agrícola e fundiária. Sendo que em 08 de abril de 1998, o estado regulamentou a Lei nº 197/98, que dispõe sobre as terras de domínio do Estado de Roraima e sua atuação no processo de Reforma Agrária e Regularização Fundiária, em 03 de julho de 1998 aprovou o Decreto nº 2.070-E, regulamentando a Lei de Terra do Estado de Roraima. Em 06 de julho de 2001, aprovou a Lei nº290, que autoriza o Poder Executivo a alienar os bens imóveis, que especifica a regularização, mediante alienações não onerosas.

No Decreto Federal de nº 4.449, 30 de outubro de 2002, que regulamenta a Lei 10.267/2001, observa-se prazos muito longos para se fazer a transferência de imóvel rural, o que ocasiona uma grande quantidade de imóveis na Amazônia em situação de

posses, sem a segurança jurídica necessária, para efeitos de titulação (SANTANA NETO, 2011).

Devido a conflitantes relações das leis que existem sobre o material de regularização fundiária na Amazônia e em especial para Roraima, Santana Neto (2011) evidencia que o judiciário poderá ter várias interpretações sobre a regularização fundiária da região e que, em algum momento, alguma decisão jurídica poderá se chocar, pois existe previsão legal baseado em leis, decretos, normatizações federais. Em razão de tais situações, é necessário que haja uma análise mais acurada acerca da importância, da influência das instituições jurídicas nas relações e no crescimento econômico do estado de Roraima a partir das transferências de terras, além das demais consequências decorrentes. Mesmo porque o estado deixa de ser atendido pela linhas de desenvolvimento da União, que são os instrumentos dedicados a apoiar o desenvolvimento regional, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, a Caixa Econômica Federal - CEF, o Banco do Brasil - BB e o Banco da Amazônia - BASA, que só podem liberar suas linhas de crédito com a segurança jurídica exigida, e a posse da terra é uma garantia.

Segundo Costa (1998), a questão de desenvolvimento de Roraima, perpassa pela questão de estratégia de desenvolvimento do Brasil nas décadas de 60 e 70, onde o modelo existente à época, caracterizava a Região Norte como um setor periférico das grandes regiões industrializadas. Restringindo-se à provimentos de insumos, matéria prima e abastecimento de alimentos. Com base nesse pensamento desenvolvimentista, a Região seria a última fronteira agrícola do país. Essa nova ideologia autoritária brasileira começa a assumir seus contornos, cada vez mais evidentemente, com o chamado milagre econômico e sua ampla política de crescimento econômico, acelerado com estímulo à modernização da fronteira agrícola (a chamada revolução verde).

Costa (2004) apresenta como exemplo, os instrumentos dos incentivos fiscais para o ciclo de brasilianização da Amazônia, que se intensificam a partir da década de 60. A Operação Amazônia foi considerada, neste momento, um marco inicial desse processo que se prolongará até aproximadamente 1985.

Mas com a mudança de regime a época, ressalta Costa (2004), o modelo de desenvolvimento mudou para um modelo de desenvolvimento com base na terra contínua, uma vez que foi massificado por governos anteriores. Possivelmente, pode ter faltado percepção daquilo que precisaria ser criado como um modelo diferenciado de desenvolvimento para os estados da Amazônia. Uma vez que o pensamento de outrora se



tornou inconcebível e em alguns momentos tendo uma conotação marginalizada.

Uma estratégia que se intensifica, é a intervenção federal na Região. Um movimento que terá sérias implicações, inclusive do ponto de vista institucional, sobre a formação de toda uma nova cultura política e econômica que irá orientar a formação das regras do jogo de funcionamento da economia amazônica até hoje. Busca-se o entendimento de um novo modelo de desenvolvimento econômico para a região, ou quem sabe o entedimento da retomada de incentivos de setores agrícolas e industriais em Roraima. Mas para isso, é que se analisa se após a transferência de terras para o estado, haverá oportunidades de desenvolvimento regional sustentável. Para isso, existe a necessidade de políticas mais efetivas de crescimento nas relações institucionais entre o Estado e a União, promovendo a criação de um ambiente local economicamente viável, e não um desenvolvimento mitigado.

## 5 CRESCIMENTO ECONÔMICO EM RORAIMA

De forma a corroborar com o tema abordado nesta dissertação, este capítulo vem tratar de Crescimento Econômico, mais especificamente no que tange ao Estado de Roraima. Assim sendo, parte-se da conceituação e contextualização do que vem a ser Crescimento Econômico e sua importância.

Para Charles Jones, professor de economia da Stanford University, em seu livro “*Introdução à Teoria do Crescimento Econômico*”, difícil é estimar a importância do crescimento econômico, todavia, o entendimento acerca do assunto tem melhorado significativamente desde a década de 80.

Crescimento Econômico refere-se ao aumento da capacidade produtiva da economia e, portanto, da produção de bens e serviços de determinado país ou área econômica. Sua definição é dada basicamente pelo índice de crescimento anual do Produto Nacional Bruto – PNB *per capita*.

O PNB refere-se ao somatório de todas as riquezas produzidas por empresas pertencentes um país, independentemente do local em que elas estejam atuando. Diferente do Produto Interno Bruto – PIB, relativo à produção no âmbito do território nacional, o PNB além do valor agregado de todos os bens e serviços nacionais, inclui-se os rendimentos de investimentos no exterior. As inovações tecnológicas, expansão da força de trabalho e o aumento da receita nacional poupada e investida, contribuem para o crescimento econômico.

Considerando o caso do Brasil, a renda gerada por uma multinacional estrangeira que atua em território nacional não é considerada pelo PNB, mas a renda de uma empresa brasileira que atua no mercado estrangeiro faz parte dos cálculos. Assim, a diferença básica entre PIB e PNB está exatamente em considerar o local onde são produzidas tais riquezas. O PNB não se preocupa com a localidade, e sim com a nacionalidade, uma vez que as empresas nacionais que atuam no exterior remetem parte de seus lucros para o seu país de origem.

Vale destacar que as remessas de rendas advindas do estrangeiro são chamadas de Renda Líquida Recebida do Exterior – RLRE. Já as remessas que deixam o país são chamadas de Renda Líquida Enviada ao Exterior – RLEE. Pode-se então concluir, que o

PNB é o PIB diminuído pela renda enviada e somado com a renda recebida: (PNB = PIB – RLEE + RLRE).

A grande importância do PNB se deve ao fato da sua utilização para o cálculo da *renda per capita* ou *rendimento per capita*, que é um indicador que ajuda a medir o grau de desenvolvimento econômico de um país ou região. Nada mais é do que a média aritmética do PNB em relação à população residente no país, ou seja, a renda média de uma população. Entretanto, por se tratar de uma média, pode esconder várias disparidades na distribuição de renda. Um país, por exemplo, pode ter uma boa renda *per capita*, mas um alto índice de concentração de renda e grande desigualdade social. O inverso também pode acontecer.

Roraima ainda detém o menor PIB entre os estados brasileiros, apesar das altas taxas de crescimento, conforme dados do IBGE (Contas regionais do Brasil 2011 e 2013). Em 2008 o PIB era de R\$ 4.889.000, representando 0,15% do PIB brasileiro e colocando o estado na 27ª posição nacional. O estado apresentou crescimento anual da ordem de 7,65% congratulando-se como o estado de maior crescimento econômico no Norte brasileiro. Neste período o PIB Per Capita roraimense foi o terceiro maior da Região Norte do Brasil, com R\$ 11.845, atrás somente do Amazonas e Rondônia. Comparando a 2007, o PIB per capita estadual teve uma variação de 15,3%, sendo 15,9% a variação referente à renda per capita média da Região Norte.

Para Rodolfo Pena do Brasil Escola, o inexpressivo resultado do PIB nos estados da região Norte, como Roraima, Amapá, Acre e Tocantins, dá pela necessidade de se preservar boa parte de suas reservas legais. Segundo afirma, um crescimento produtivo intenso e acelerado traria riscos ao meio natural desses estados, pois estaria acompanhado por processos de industrialização e urbanização, além da ampliação do espaço agrário sobre o meio rural.

Conforme dados da Secretaria de Planejamento do Estado de Roraima – SEPLAN, o PIB de Roraima no ano de 2013 alcançou o valor de R\$ 9.027 milhões, ocupando assim a 27ª posição no ranking nacional, representando 0,17% do

**Brasil e 3,09% da Região Norte. Apresentou crescimento nominal substancial de 17,04% em relação a 2012, ano em que o PIB totalizou R\$ 7.713 milhões.**

Apesar do crescimento econômico pouco expressivo no Estado de Roraima, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a renda média domiciliar *per capita* em 2015 foi de R\$ 1.008,00 (hum mil e oito reais).

**Tabela 3 - Produto Interno Bruto, a Preços Correntes**

Brasil/Região Norte e Roraima	Valores em Milhões de Reais			
	2010	2011	2012	2013
<b>Brasil (A)</b>	3.885.847	4.373.658	4.805.913	5.316.455
<b>Região Norte (B)</b>	207.111	241.090	258.771	292.342
<b>Roraima (C)</b>	6.640	7.308	7.713	9.027
<b>C/A -%</b>	0,17	0,17	0,16	0,17
<b>C/B - %</b>	3,21	3,06	2,98	3,09

Fonte: IBGE/SEPLAN-RR/CGEES,

Com base no cálculo de 2013, o Estado de Roraima teria alcançado nos anos de 2014 e 2015 resultados para o PIB na ordem de R\$ 10,025 bilhões, respectivamente, demonstrando uma tendência de crescimento,

Em se tratando de PIB Per Capita, este mede o nível de bem estar econômico de um país, estado ou região, informando qual seria a renda de cada habitante se o PIB fosse igualmente distribuído entre todos os seus habitantes. Na regra geral, quanto maior o PIB per capita, maior é nível de bem-estar econômico.

No ano de 2013 o PIB per capita de Roraima alcançou a ordem de R\$ 18.495,80 ocupando o 13º do país e o 2º da região Norte.

**Tabela 4 -Produto Interno Bruto per Capita**

<b>Brasil/Região</b>	<b>Valores em Reais</b>			
<b>Norte/Roraima</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Brasil	20.371,64	22.734,56	24.779,53	26.445,72
Região Norte	13.041,58	14.979,04	15.857,85	17.213,30
<b>Roraima</b>	<b>14.714,41</b>	<b>15.880,55</b>	<b>16.427,50</b>	<b>18.495,80</b>

Fonte: IBGE/SEPLAN-RR/CGEES,

Segundo o IBGE, a economia de Roraima é composta por dezesseis grupos de atividades econômicas, integradas em grandes setores:

- A Administração Pública é a atividade econômica que detém a maior participação no PIB do Estado, com 45,7% em 2013, tendo chegado a atingir 49,6% em 2012;
- O Comércio é a segunda atividade econômica mais importante no Estado, participando em 2013 com 13,5%, mantendo a mesma participação de 2012 no PIB estadual;
- No Setor Industrial, a Construção Civil é a terceira atividade econômica do Estado, participa em 13% do valor adicionado da economia estadual, tendo em 2013 um crescimento de 9,5%.
- A Agropecuária representou 4,6% do PIB de Roraima, em 2013, no Valor Adicionado com destaque para soja (produção de 14.000 toneladas em 2012 e 40.200 em 2013), o cultivo de banana que em 2012 produziu 53.998 toneladas e em 2013 92.090. Na pecuária, o Valor Adicionado<sup>1</sup> do rebanho bovino cresceu 12,2% e a pesca e aquicultura cresceu 12,8%.

---

1 - É o valor adicional que adquirem os bens e serviços ao serem transformados durante o processo produtivo.

Em relação ao desempenho econômico dos municípios de Roraima Boa Vista ainda concentra a maior parte do PIB do Estado. Concentra em relação a 2013 89,9% dos Serviços e 86,0% da Indústria. Somente no setor agropecuário é que sua participação está concentrada em apenas 8,0%.

No setor agropecuário, o Município de Bonfim detém a maior produção de arroz, milho, melancia, maracujá e a segunda maior produção de soja do Estado, participando com 16,6% da agropecuária de Roraima.

O Município de Rorainópolis é o que detém a segunda maior produção industrial, agropecuária e de serviços. Destaca-se no segmento madeireiro e na agropecuária o segmento mais expressivo é a extrativa vegetal, dando destaque para extração da castanha-do-pará e de madeira e é o maior produtor Estadual de laranja, coco da baía, limão, mamão, café, cana-de-açúcar e o segundo maior produtor de banana de Roraima.

Os municípios de Caracaraí, Mucajaí e Bonfim, com PIB de R\$ 262,9 milhões, 212,6 milhões e 194,2 milhões respectivamente, fecham as cinco maiores economias de Roraima.

O Município de Bonfim é o maior produtor de arroz, milho, melancia e maracujá e o segundo maior produtor de soja do Estado, sendo Alto Alegre o maior produtor de soja e o segundo maior produtor de milho.

O Município de Caracaraí destaca-se como o maior produtor silvícola de Roraima na produção de lenha e madeira em tora. Também é o segundo maior produtor de limão e o terceiro maior produtor de banana do Estado.

As menores economias de Roraima estão representadas pelos municípios de Uiramutã e São Luiz do Anauá, que em 2013 apresentaram em 2013 PIB de R\$ 81,3 milhões e R\$ 94,2 milhões, respectivamente. Esses municípios dependem exclusivamente de repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e recursos de amparo social como o Programa Bolsa Família. O município de Uiramutã é o que apresenta dentre os municípios brasileiros o de maior dependência em relação à Administração Pública (87,6%) da economia local desde o ano de 1999, quando se deu início ao cálculo do PIB municipal.

No tocante ao PIB per capita, Boa Vista teve o maior valor R\$ 21.664,

seguido pelo município de Bonfim com R\$ 16.852 e Rorainópolis com R\$ 15.564. Uiramutã apresenta o menor PIB per capita com R\$ 8.911, seguido por Normandia com R\$ 10.457 e Alto Alegre com R\$ 11.154.

**Tabela 5 - Participação das atividades Econômicas no Valor Adicionado Bruto a Preços Básicos 2010-2013**

Atividades Econômicas	Participação no Valor Adicionado Bruto a Preços Básicos (%)			
	2010	2011	2012	2013
<b>Agropecuária</b>	<b>2,4</b>	<b>2,6</b>	<b>3,0</b>	<b>4,6</b>
<b>Indústria</b>	<b>13,5</b>	<b>12,1</b>	<b>10,8</b>	<b>13,0</b>
Indústria extrativa	0,9	0,9	0,7	0,1
Indústria de transformação	1,5	1,7	1,8	1,6
Construção Civil	8,9	7,8	6,5	9,5
Produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana	2,2	1,8	1,9	1,8
<b>Serviços</b>	<b>84,1</b>	<b>85,3</b>	<b>86,2</b>	<b>82,4</b>
Comércio e reparação de veículos automotores e motos	13,9	13,7	13,5	13,5
Transportes, armazenagem e correios	1,9	1,6	2,0	1,7
Alojamento e Alimentação	1,5	1,7	2,1	2,3
Informação e Comunicação	1,1	1,1	1,1	1,0
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	2,2	2,2	2,5	2,6

Atividades imobiliárias	7,6	7,5	7,8	6,9
Atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares	2,6	3,6	3,7	3,6
Administração, educação, saúde, pesquisa e desenvolvimento públicos, defesa e seguridade social	49,1	49,5	49,6	47,5
Educação e saúde mercantil	1,9	2,0	2,0	1,3
Artes, cultura, esporte e recreação e outros serviços	1,1	1,0	1,0	0,8
Serviços domésticos	1,2	1,2	0,9	1,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE/SEPLAN-RR/CGEES,

Quanto ao seguimento Industrial do Estado de Roraima, Boa Vista concentra as principais empresas, bem como a maioria dos trabalhos da indústria. Já em relação ao Valor Adicionado (VA) dos Serviços de Roraima, destacam-se os municípios de Boa Vista (74,80%), Rorainópolis (4,16%), Caracarái (2,98%), Mucajaí (2,39%) e Alto Alegre (2,06%). A Administração Pública predomina como principal compositor do VA dos serviços, seguido pela atividade de Comércio, conforme informações da SEPLAN/RR.

Referente a Balança Comercial do Estado de Roraima, de acordo com os dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o ano de 2014 fechou com um saldo positivo de US\$ 9,113 milhões e as exportações acumularam um total de US\$ 19,209 milhões, sendo que 83,29% foram de vendas de soja ao exterior.

As exportações em 2014 tiveram como principal destino a Rússia, que



adquiriu 79,12% do total exportado pelo Estado, o que equivaleu a US\$ 15,198 milhões.

Na pauta de importações, os produtos de maior relevância na pauta foram as centrais de ar condicionado (US\$2,531 milhões), o cimento (US\$ 1,617 milhões) e o trigo (US\$ 410 mil), totalizando em mercadorias US\$ 10,095 milhões no ano de 2014 para o Estado de Roraima.

**Tabela 6 - Balança Comercial do Estado de Roraima – Saldo em US\$ milhões FOB**

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012	2013	2014
EXPORTAÇÕES	11,6	15,2	15,1	8,0	19,2
IMPORTAÇÕES	7,5	6,8	5,9	6,9	10,1
<b>SALDO</b>	<b>4,2</b>	<b>8,4</b>	<b>9,3</b>	<b>1,1</b>	<b>9,1</b>

Fonte: MDIC/SEPLAN-RR,

**Tabela 7 - Principais Produtos Exportados**

ITENS	VALORES EM US\$ 1.000 - FOB				
	2010	2011	2012	2013	2014
Soja	438	2.704	5.044	1.858	15.999
Madeira	4.816	5.810	6.927	4.230	1.623
Combustível de Aviação	4.155	2.455	1.599	963	870
Ferro e derivados	-	10	1.128	-	248
Água Mineral	146	147	117	72	194
Milho	-	-	-	159	182
Materiais de Papelaria	-	0	-	-	1
Couro	1.667	3.963	193	611	-
Máquinas e equipamentos	-	11	52	-	-

Produtos Alimentícios	153	37	4	-	-
Produtos de Madeira	238	1	1	-	-
Diamantes	-	-	-	-	-
Sementes	-	-	-	-	-
Demais produtos	23	41	85	120	92
<b>TOTAL</b>	<b>11.636</b>	<b>15.179</b>	<b>15.149</b>	<b>8.012</b>	<b>19.209</b>

Fonte: MDIC/SECEX/SEPLAN-RR

Numa visão panorâmica, segundo os dados levantados pela SEPLAN, o Estado de Roraima apresenta inúmeras vantagens competitivas, tais como: terras planas que facilitam a mecanização, solos que requerem em média apenas de 2,0 a 2,5 toneladas/hectare de calcário para correção da acidez, elevada insolação/radiação e ótima faixa de temperatura para o crescimento vegetal, precipitação pluviométrica média de 2.000 mm/ano - com duas estações bem definidas e regulares -, disponibilidade de águas superficiais e subterrâneas, facilitando a irrigação, produção na entressafra brasileira, ciclo de produção mais curto, maior teor de óleo nos grãos, oportunidades na agroindústria, posição geográfica estratégica, mercados garantidos e beleza cênica.

Alguns entraves ainda precisam ser resolvidos de forma a dinamizar o Crescimento Econômico de Roraima. O Governo Estadual com o Programa de Desenvolvimento Sustentável, Geração de Empregos e Renda – PROGREDIRR (2016) apresenta propostas diversas como a abertura de mercados para escoar a produção estadual via substituição de importações, uma vez que oferece oportunidades até mesmo para as compras governamentais.

Outro fator imprescindível é o desenvolvimento fronteiriço, todavia, este requer o estabelecimento de estratégias e o aprofundamento dos processos de integração com os estados e países vizinhos.

Promover a estruturação física, econômica e social, buscando a ampliação da cooperação bilateral – Venezuela e República da Guiana é outro desafio apresentado pelo Programa, que propõe estudos para a integração via conexão fluvial da Bacia Amazônica com a Bacia do Orinoco além das intervenções nas hidrovias dos rios Branco e Negro no Brasil, Orinoco e Cassiquiare na Venezuela, o que inclui a melhoria de portos.

O Programa de Desenvolvimento Sustentável aponta ainda que o incentivo fiscal deve priorizar políticas combinadas com o intuito de promover o desenvolvimento local. Já as políticas de atração de investimentos conjuntas com projetos de desenvolvimento dos empreendimentos locais promoverão o crescimento do setor produtivo.

Concernente ao acesso aos financiamentos, este apresenta grande complexidade, uma vez que a questão fundiária do Estado de Roraima dificulta a obtenção do título definitivo das propriedades rurais e urbanas. Ademais, os agentes creditícios têm estrutura operacional insuficiente, o que prejudica o acesso ao crédito.

Como forma de resolver questões ligadas ao crédito, o Governo do Estado de Roraima coordena projetos de viabilização do acesso ao crédito, bem como busca estabelecer parcerias com instituições, cujo objetivo é intensificar o trabalho de capacitação gerencial com a elaboração de planos de negócios, assistência técnica e orientação mercadológica com crédito orientado e acompanhado.

As perspectivas de Crescimento Econômico para o Estado de Roraima são promissoras, todavia, faz-se necessário vencer, sobretudo, os desafios apontados neste capítulo, considerando que o Estado apresenta grandes vantagens competitivas que proporcionam tal crescimento.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com finalização deste estudo, é possível afirmar que foi possível atingir o objetivo geral da investigação, pois buscou-se entender o crescimento econômico de Roraima e o federalismo fundiário no contexto do arranjo institucional federativo brasileiro de 1988 à 2012.

Foi possível perceber, também, que o problema fundiário em Roraima, sempre muito discutido nos meios político-institucionais, tem contornos diferenciados devido às características peculiares, à sua localização e às condições históricas.

Nota-se que os direitos de propriedade não estão bem definidos e assegurados. É necessário identificar quais as ações e em que sequência podem ser implementadas para que as defesas de tais direitos tenham total reconhecimento social. Se existem caminhos alternativos para resolução dos conflitos, que sejam postas em prática, identificando quais as explicações dominantes dos atores sociais envolvidos e se as decisões mostradas são plausíveis e executáveis. O que conjectura uma análise econômico-jurídica, não somente do pronunciado normativo da lei, mas de todas as ferramentas de funcionamento das máquinas das instituições.

Percebeu-se que os procedimentos de mudança político-institucional em curso na economia de Roraima obteriam nos apoios institucionalistas, uma estrutura teórica compatível, rica e praticamente inexplorada analiticamente. A proposição institucional do fomento econômico possui conceitos úteis para se refletir esses aspectos teóricos, que podem fornecer uma perspectiva original para se aplicar ao estudo do Estado, já que em se tratando dos direitos de propriedade e das acomodações institucionais favoráveis ao desenvolvimento econômico.

A atual condição fundiária de Roraima demonstra que as terras em questão, mesmo estando à disposição do patrimônio imobiliário estadual e mesmo após serem cumpridas todas as exigências dispostas nos decretos, só impulsionarão o desenvolvimento efetivo no Estado se houver a cooperação efetiva entre União e Estado.

A problemática do Federalismo e das relações entre esferas de governo federal e estadual tem chamado muito a atenção dos formuladores e reformuladores de políticas públicas, especialmente na Amazônia. O Federalismo e seus estabelecimentos estimulam diferentes dinâmicas, mas pode ser que os resultados não estejam sendo melhores para Roraima, por falta de comunhão na execução destas políticas.

O Federalismo deve gerar, nas políticas públicas, um relacionamento de autonomia e interdependência entre as esferas de governo (federal, estadual e municipal), o que instiga uma elevada coordenação das políticas, restringindo a fragmentação e a concorrência entre as diversas unidades da Federação. Gerando assim, a harmonização dos interesses e desempenhos regionais e uma intenção centrípeta.

A partir da análise da história da Amazônia, é possível perceber que a Região é profundamente impregnada de abusos contra os recursos naturais e acontecem em grande parte, de forma ilegal. Com Roraima não é diferente, pela sua posição geográfica, suas fronteiras, sua hidrografia, sua flora e sua população composta de várias nações indígenas. As riquezas naturais geram tensões sociais que contribuem para a irradiação de fortes conflitos. Até este momento não foi possível eliminar questões como, a especulação, a ilegalidade e a morosidade dos órgãos públicos que emperram o desenvolvimento do Estado.

A problematização está baseada no aparecimento de evidências quanto a um modelo inviável e dependente de repasses da União, em uma macroeconomia de contracheque chapa branca. Isso em um Estado onde a população tem crescimento acima da média regional.

Com tudo, a hipótese em questão, consiste na definição final da regra do jogo, pela gestão político-administrativo entre o governo federal e o governo estadual quanto a forma de partilha ações políticas para Roraima, que gerem efetivamente resultados de desenvolvimento econômico de bases reais.

A obediência às leis, ao planejamento criterioso e à boa vontade política deve-se aliar a um processo de reflexão espelhado em países industrializados, que há muito tempo consideram as regiões de florestas tropicais não como uma reserva de matéria-prima, mas como um meio de manutenção da vida no planeta; das relações ordenadas homem/meio ambiente, do prevalecimento da vida.

Tendo em vista o pouco efeito das medidas para o fortalecimento e fomento do uso das terras de Roraima, espera-se medidas adicionais que tematizem o latente conflito do direito de propriedade e a segurança dos mesmos para o fortalecimento do estado de direito.

É imperativo que a União e o Estado de Roraima encontrem organismos institucionais de estabelecimento da garantia aos direitos de propriedade e titularidade das terras, realizando-a de forma rápida, correta e cristalina, suprimindo a demanda e

atendendo ao que reza a legislação em vigor relacionada ao assunto. Apresentando, dessa forma, um fim aos empecilhos e alterações existentes envolvendo a dominialidade das terras roraimenses.

## REFERÊNCIAS

- ALSTON, Lee J.; EGGERTSSON, Thrainn; NORTH, Douglass C. (Ed.). **Empirical Studies in Institutional Change**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 376 p.
- ALVES, Ricardo Luiz. **O Brasil é uma Federação? Alguns subsídios conceituais para a construção de um novo modelo do pacto federativo**. **Jus.com.br**, Teresina, v. 10, n. 771, ago. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/7049>>. Acesso em: 15 fev. de 2016.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. In. ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**. Rio de Janeiro: Revan, 2000. 304 p.
- BACHA, Carlos José Caetano. O uso de recursos florestais e as políticas econômicas brasileiras: uma visão histórica e parcial de um processo de desenvolvimento. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 34, n. 2, p. 393-426, abr./jun. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ee/v34n2/v34n2a07.pdf>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2016.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 217 p.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora UNB, 2010. v. 1.
- BOGO, Ademar (Org.). **Teoria da organização política**: escritos Engels, Marx, Lênin, Rosa, Mao. São Paulo: Expressão Popular, 2005. v.1.
- BRASIL. Constituição (1891). Emenda Constitucional de 3 de Setembro de 1926. **Diário do Congresso Nacional**, Rio de Janeiro, S. 1, p. 2845, 4 set. 1926. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon\\_sn/1920-1929/EmendacoNstitucional-35085-3-setembro-1926-532729-norma-pl.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon_sn/1920-1929/EmendacoNstitucional-35085-3-setembro-1926-532729-norma-pl.html)>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2016.
- BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. 69 p. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2016.
- BRASIL. Constituição (1946). Emenda Constitucional número 10, de 9 de novembro de 1964. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 11 nov. 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/). Acesso em: 21 de fev. 2016.
- BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 24 jan. 1967. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 22/ fev. 2016.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: atualizada até a Emenda Constitucional nº 95 de 2016. Brasília: Senado Federal, 2016. 514 p.
- BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 26**. Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/)>. Acesso em: 21 de fev. 2016.

BRASIL. **Lei nº 4.771/65**. Novo Código Florestal Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. **Lei No. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 1981. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/Legiabre.cfm?codlegi=313>. Acesso em: 12 abr. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.304, de 05 de novembro de 2001. Transfere ao domínio do Estado de Roraima terras pertencentes à União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 nov. 2001. p. 1. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10304-5-novembro-2001-415153-publicacaooriginal-1-pl.html> >. Acesso em: 21 de fev. 2016.

BRASIL. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 dez. 2011. p. 1. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10304-5-novembro-2001-415153-publicacaooriginal-1-pl.html> >. Acesso em: 21 de fev. 2016.

BRIGIDO, Carolina. Cartórios faturam R\$ 1 bilhão por mês no Brasil. **O Globo**, Rio de Janeiro, 18 jan. 2014. Brasil, p.1. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/cartorios-faturam-1-bilhao-por-mes-no-brasil-11337663>>. Acesso em: 21 de fev. 2016.

BROCKMEIR, T. Legal order and economic (under) development: a contribution to the theory of property rights. **Economics**, v. 58, p. 7-45, 1998.

COASE, Ronald Harry. The nature of the firm, 1937. In: \_\_\_\_\_. **The firm, the market, and the law**. Chicago: The University of Chicago Press, 1988. p. 33-56.

\_\_\_\_\_. The problem of social cost. **Journal Law and Economics**, Chicago, v. 3, p. 1-44. oct. 1960.

COIMBRA, Márcio Chalegre. Os Estados Unidos do Brasil. **Jus.com.br**, Teresina, v. 5, n. 44, ago. 2000. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/58/os-estados-unidos-do-brasil>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

COOTER, Robert. **Direito & economia**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. 560 p.

COSTA, Luiz Pereira da. **Análise da política fundiária do Estado de Roraima**. Boa Vista: Unigráfica, 1998. 113 p.

ELAZAR, D. Les objectifs du federalism. **Revue de l'Europe en formation**, Liege, n. 190-192, p. 165-197, 1976.

FACCHINI NETO, Eugênio. Reflexões histórico-evolutivas sobre a constitucionalização do direito privado. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 11-60.



FARIA, Caroline. Amazônia Legal. **Infoescola**, 2008. Disponível em <http://www.infoescola.com/ecologia/amazonia-legal/>. Acesso em 26 fev. 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel G. et. al. **Declaração de direitos do homem e do cidadão - 1789**. São Paulo, Saraiva, 2012.

FREITAS, Luiz Aimberê Soares de. **Estudos Sociais de Roraima: geografia e história**. São Paulo: Corprint, 1998.

FONSECA, Luis Fernando Laranja da. **Combate à fome: se aumentar a renda, o povo bebe leite**. Milkpoint, 2001. Disponível em: <<http://m.milkpoint.com.br/cadeia-do-leite/conjuntura-de-mercado/combate-a-fome-se-aumentar-a-renda-o-povo-bebe-leite-8093.n.aspx>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

FURLAN, Rodrigo Cardoso. **As transferências eleitorais em Roraima e a probabilidade de interferência nas eleições municipais de 2004, 2008 e 2012**. 2014. 240 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 184 p.

GREIF, A. **The emergence of institutions to protect property rights**. Paper presented at the Annual LACEA Congress, La Puebla, Mexico. La Puebla, 2003.

GRIFFITHS, Ann L.; NERENBERG, Karl (Ed.). **Handbook of Federal Countries**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005. 488 p.

IBGE. **Uso da terra no Estado de Roraima: relatório técnico 2005**. Rio Janeiro: IBGE, 2005. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95890.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2016.

IPEA. O que é? Amazônia Legal. **Desafios do desenvolvimento**, Brasília, v. 5, . n. 44, p. 1, jun. 2008. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2154:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2154:catid=28&Itemid=23)> . Acesso em: 03 mar. 2016.

MALISKA, M. A. Max Weber e o estado racional moderno. **Revista Eletrônica do CEJUR**, Curitiba, v. 1, n. 1, ago./dez. 2006. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/cejur/article/view/14830>> . Acesso em: 19 fev. 2016.

MARTINEZ, Fábio Rodrigues. **O Crescimento econômico de Normandia, Uiramutã e Pacaraima no período de 1999 a 2011**. 2014. 119 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia, Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2014.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das agriculturas do mundo: do neolítico à crise contemporânea**. São Paulo: UNESP; Brasília, DF: NEAD, 2010. 568 p.

---

MELO, Marciano Almeida. **A evolução da legislação ambiental brasileira**. Jurisway, 2011. Disponível em: <[http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=6921](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=6921)>. Acesso em 28 fev. 2016.

MIRANDA, A. G. **Perfil territorial do Estado de Roraima**. Boa Vista: Governo do Estado de Roraima, 2003.

NASSIF, Luiz. A divisão dos recursos federais e a sua injusta distribuição. **Jornal GGN**, nov. 2013. Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/fora-pauta/a-divisao-dos-recursos-federais-e-a-sua-injusta-distribuicao>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

NOGUEIRA, O. **Constituições Brasileiras**. Volume I: 1824. 3. ed. Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

NORTH, Douglass C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, Pittsburgh, v. 5, n. 1, p. 97-112, win. 1991.

\_\_\_\_\_. **Desempeño Económico en el Transcurso de los Años**. Conferencia de Douglass C. North en Estocolmo, Suecia, el 9 de diciembre de 1993 al recibir el Premio Nobel de Ciencias Económicas. Estocolmo, 1993. Disponível em: <[www.eumed.net/cursecon/textos/north-nobel.htm](http://www.eumed.net/cursecon/textos/north-nobel.htm)>. Acesso em: 17 fev. 2009.

O QUE é Amazônia Legal. **O Eco**. 2014. Disponível em; <http://www.oeco.org.br/>. Acesso em 03 mar. 2016.

PELLERINO, G. Evolução do conceito de propriedade: da “Função Social” à “Função Estrutural”. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 1-14, jan./dez. 2005.

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 16, n. 114, p. 1-14, jul. 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13396](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13396)>. Acesso em 05 fev. 2016.

QUARESMA, Heloisa Helena. A evolução histórica da propriedade no Brasil sob a ótica do Direito Constitucional. **Jurisway**, jan. 2010. Disponível em: [http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=3449](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=3449). Acesso em: 21 fev. 2016.

QUINTANEIRO, Tânia. **Um toque de clássicos: Marx, Durkheim e Weber**. 2 ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

RESCHKE, A. et al. Regularização fundiária de ocupações de interesse social em áreas da União. In: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores**. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008. p. 300-310. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/media/doc/acervo/43e28c87bbe73a719d31c06fbe76bb47.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo numa visão tridimensional do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. 141 p.

RODRIGUES, Nina Trícia Disconzi. **O Federalismo e o desenvolvimento nacional**. Porto Alegre: UniRitter, 2010. 267 p.

SANTANA NETO, João Jelix de. **Economia dos direitos de propriedade: as transferências das terras da união e a questão fundiária de Roraima**: custos de transação e externalidades. 2011. 188 f. Dissertado (Mestrado profissional em Economia) – Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. A lei nº 12.744/2012 e o Contrato Built-to-Suit – “Locação por Encomenda”. **Revista Síntese de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 3, n. 13, p. 75-85, jan./fev. 2013.

SOUZA, Celina. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do Federalismo e da descentralização. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n.3, p. 1-16, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo .php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581998000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000300003)>. Acesso em 22 de fev. 2016.

STEWART, William. **Concepts of Federalism**. Lanham: University Press of America, 1984. 236 p.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direitos reais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 620 p.

VERÍSSIMO, A. et al. **Áreas protegidas da Amazônia brasileira**: avanços e desafios. Belém: IMAZON; São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011. 90 p.

VILLA, M. A. **A Constituição de 1891**. São Paulo: Leya Brasil, 2004.

---