



UFRR

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

ERNANI BATISTA DOS SANTOS JUNIOR

**A QUESTÃO FUNDIÁRIA EM RORAIMA À LUZ DA ANÁLISE DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Área de Concentração: Desenvolvimento Regional e Urbano e Políticas Públicas

BOA VISTA, RR

2015

ERNANI BATISTA DOS SANTOS JUNIOR

**A QUESTÃO FUNDIÁRIA EM RORAIMA À LUZ DA ANÁLISE DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**

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. Área de concentração: Desenvolvimento Regional e Urbano e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

BOA VISTA, RR

2015

ERNANI BATISTA DOS SANTOS JUNIOR

A QUESTÃO FUNDIÁRIA EM RORAIMA À LUZ DA ANÁLISE DE POLÍTICAS
PÚBLICAS

Dissertação apresentada como pré-requisito para conclusão do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia da Universidade Federal de Roraima. Área de concentração: Desenvolvimento Regional e Urbano e Políticas Públicas. Defendida em 21 de dezembro de 2015 e avaliada pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

Orientador/Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia – UFRR - NECAR

Prof. Dr. Haroldo Eurico Amoras dos Santos

Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia – UFRR - NECAR

Prof^ª. Dra. Geysa Alves Pimentel

Curso de Ciências Sociais - UFRR

Dedico este trabalho aos meus pais Ernani e Olinda, meus irmãos Isabel Cristina e Julio Fernando, minha esposa Hanna Batista, meus tios Wilson e Helena, com todo meu amor e gratidão, bem como aos amigos Aurélio Tadeu C. Junior, Haroldo Amoras e Edival Braga, pela amizade, pois todos estes, em maior ou menor intensidade envidaram esforços ao longo de minha vida, especialmente quanto à minha formação. Desejo que essa seja mais uma conquista.

AGRADECIMENTOS

Não poderia deixar de agradecer ao grande mestre, ao único que detém o poder sobre todas as coisas e seres. Deus sem dúvida é o meu maior refúgio e fortalecedor. A quem temo e busco servir através do trabalho diário e da promoção do bem a toda a sociedade. Assim, agradeço a Deus, pois, em sua imortalidade, tenho a proteção diária, fortaleço-me em suas escrituras e sigo buscando evoluir.

Meus pais Olinda e Ernani, só em pensar o quanto lhes devo, a voz embarga, pois me lembro da infância permeada de cuidados, muito amor, sobretudo presença e empenho total ao desenvolvimento moral e intelectual. Sem dúvidas, aqui não estaria se não fosse pelo amor e dedicação. Com todo o meu amor, dedico-lhes esse momento acadêmico, pois a minha educação e a dos meus irmãos mostra seu ápice neste momento.

Meus irmãos, verdadeiros parceiros, cúmplices, amigos, sem dúvidas também fazem parte de mim, não podendo deixar de dedicar a eles e agradecer por tamanho convívio, incentivo e proteção. Fomos criados protegendo e amando uns aos outros. O meu muito obrigado.

A vida nos coloca distantes de muitas pessoas que amamos, às vezes sentimos saudades, mas não falta, contudo, quanto aos meus amados tios eletivos Wilson Gomes Carneiro e Helena Gomes Carneiro, que saudade e falta me fazem, assim, declaro que o amor jamais se perdeu, em que pese a distância, é com amor e gratidão que dedico parte do meu ser. As circunstâncias às vezes nos definem, estando eles presentes em momentos decisivos em minha vida. A eles o meu muito obrigado.

Aos meus amigos de Procuradoria-Geral do Estado, em especial, Aurélio Tadeu Menezes C. Junior, pela amizade e incentivo. Ao amigo e professor Edival Braga, grande jurista e autoridade em matéria fundiária do Estado de Roraima, pelas sábias orientações e sugestões. Deixo o meu muito obrigado.

Ao amigo Prof. Dr. Haroldo Amoras, amizade nascida quando o mesmo era titular da SEPLAN (Secretaria de Planejamento do Estado de Roraima) e eu, Procurador-Geral Adjunto do Estado de Roraima, momento em que aprendi muito sobre a dinâmica econômica, financeira e social do Estado de Roraima. Existem pessoas que nos prestamos a ensinar, mas do relacionamento institucional e de amizade com o Dr. Haroldo, mais lhe devo gratidão aos ensinamentos do que possuo créditos. A este amigo e ser humano visionário, o meu agradecimento, respeito e gratidão.

Não poderia deixar de agradecer ao Dr. Elói Senhoras, professor na essência, orientador de extrema clareza e riqueza cultural; pessoa de tamanha simplicidade, sensibilidade, que em momentos de extrema dificuldade nesta jornada, conduziu-me com muita atenção, gentileza e calor humano. Os mestres e sábios conquistam pelos exemplos. A este brilhante professor o meu eterno obrigado.

Por fim, não posso deixar de agradecer a minha esposa Hanna Batista. Agradeço pelo amor, carinho, dedicação à nossa família e toda a segurança e cumplicidade em nossa célula familiar, bem como pelo apoio incondicional que recebo em todas as minhas empreitadas. A ela o meu muito obrigado.

Cada um descobre, ao longo do caminho, as suas próprias verdades. Vai aqui, ainda assim, no curto espaço de tempo que me impus, um guia breve com ideias essenciais ligadas à vida e ao Direito.

A regra nº 1: nunca forme uma opinião sem antes ouvir os dois lados. Nós vivemos em um mundo complexo e plural..., cada um é feliz à sua maneira. A vida pode ser vista de múltiplos pontos de observação... Na frase feliz da escritora Anais Nin, “nós não vemos as coisas como elas são, nós as vemos como nós somos”. Para viver uma vida boa, uma vida completa, cada um deve procurar o bem, o correto e o justo. Mas sem presunção ou arrogância. Sem desconsiderar o outro.

A regra nº 2: a verdade não tem dono.

Na vida, não basta ter razão: é preciso saber levar. É possível embrulhar os nossos pontos de vista em papel áspero e com espinhos, revelando indiferença aos sentimentos alheios. Mas, sem qualquer sacrifício do seu conteúdo, é possível, também, embalá-los em papel suave, que revele consideração pelo outro.

A regra nº 3: o modo como se fala faz toda a diferença.

Nós vivemos tempos difíceis. É impossível esconder a sensação de que há espaços na vida brasileira em que o mal venceu. Domínios em

que não parecem fazer sentido noções como patriotismo, idealismo ou respeito ao próximo. Mas a história da humanidade demonstra o contrário. O processo civilizatório segue o seu curso como um rio subterrâneo, impulsionado pela energia positiva que vem desde o início dos tempos. Uma história que nos trouxe de um mundo primitivo de aspereza e brutalidade à era dos direitos humanos. É o bem que vence no final. Se não acabou bem, é porque não chegou ao fim. O fato de acontecerem tantas coisas tristes e erradas não nos dispensa de procurarmos agir com integridade e correção. Estes não são valores instrumentais, mas fins em si mesmos. São requisitos para uma vida boa. Portanto, independentemente do que estiver acontecendo à sua volta, faça o melhor papel que puder. A virtude não precisa de plateia, de aplauso ou de reconhecimento. A virtude é a sua própria recompensa.

A regra nº 4: seja bom e correto mesmo quando ninguém estiver olhando.

“Devemos ser altivos na derrota e humildes na vitória. Humildade não significa pedir licença para viver a própria vida, mas tão-somente abster-se de se exibir e de ostentar. Ao lado da humildade, há outra virtude que eleva o espírito e traz felicidade: é a gratidão. Mas atenção, a gratidão é presa fácil do tempo: tem memória curta (Benjamin Constant) e envelhece depressa (Aristóteles). Portanto, nessa matéria, sejam rápidos no gatilho. Agradecer, de coração, enriquece quem oferece e quem recebe.

As coisas não caem do céu. É preciso ir buscá-las. Correr atrás, mergulhar fundo, voar alto. Muitas vezes, será necessário voltar ao ponto de partida e começar tudo de novo. As coisas, eu repito, não caem do céu. Mas quando, após haverem empenhado cérebro, nervos e coração, chegarem à vitória final, saboreiem o sucesso gota a gota. Sem medo, sem culpa e em paz. É uma delícia. Sem esquecer, no entanto, que ninguém é bom demais. Que ninguém é bom sozinho. E que, no fundo no fundo, por paradoxal que pareça, as coisas caem mesmo é do céu, e é preciso agradecer”.

Está a nossa regra nº 5: ninguém é bom demais, ninguém é bom sozinho e é preciso agradecer.

Eis então as cláusulas do nosso pacto, nosso pequeno manual de instruções:

1. Nunca forme uma opinião sem ouvir os dois lados;
2. A verdade não tem dono;
3. O modo como se fala faz toda a diferença;
4. Seja bom e correto mesmo quando ninguém estiver olhando;
5. Ninguém é bom demais, ninguém é bom sozinho e é preciso agradecer.

Aproveite a vida, com alegria e leveza. Vão em paz. Sejam abençoados. Façam o mundo melhor. E lembrem-se da advertência inspirada de Disraeli: "A vida é muito curta para ser pequena".

Luís Roberto Barroso
Ministro do STF

RESUMO

O presente trabalho, partindo de antecedentes históricos, aborda a regularização fundiária e os direitos de propriedade da terra rural, com base, tanto em uma *especialização* referenciada na área de estudo do Estado de Roraima, quanto, uma *periodização* que abrange o intervalo temporal entre os anos de 1980 a 2010 intercalando os fatos históricos legiferantes do Estado Nacional Brasileiro. Assenta-se a pesquisa nos campos epistemológicos de Desenvolvimento Regional e de Análise de Políticas Públicas explorando a insegurança jurídica dos direitos de propriedade da terra no caso do Estado de Roraima por meio da identificação das diferentes óticas dos três poderes. E tem como objetivo geral explicar e caracterizar as forças dinâmicas que influenciam na formação dos conflitos fundiários em Roraima e repercutem na restrição dos raios de manobra para o seu desenvolvimento regional, estruturando-se metodologicamente a partir de uma pesquisa de revisão bibliográfica, baseada principalmente em textos acadêmicos de diversas áreas do conhecimento, sendo caracterizada como um estudo exploratório, descritivo, explicativo e dedutivo quanto aos fins, bem como um estudo qualitativo quanto aos meios, no qual é utilizada a revisão bibliográfica, documental e estudo de caso. Perpassa a pesquisa pelos estudos de casos judiciais e bibliográficos ao analisar as três esferas dos Poderes do Estado Brasileiro buscando identificar as consequências geradas para a sociedade e para o desenvolvimento econômico e social, quer pelo abuso de poder do Executivo, omissão do Legislativo em promover o processo legislativo, bem como atuação do Poder Judiciário em papel atípico, agindo ativamente na implementação dos direitos de propriedade. Verificou-se que a demanda de desenvolvimento com sustentabilidade na Amazônia encontra problemas devido à indefinição e omissão governamental para garantir dos direitos de propriedade da terra. Concluiu a pesquisa que a presença de conflitos de interesses decorrentes de diferentes *stakeholders*, tais como entes federativos (Estado de Roraima e União) e movimentos específicos (indigenista, ambientalista e de agronegócio) tende a se materializar em ações judiciais que se arrastam *ad eterno* nos tribunais devido a uma latência da insegurança jurídica dos direitos de propriedade que repercute como entrave estrutural ao desenvolvimento regional do Estado de Roraima no longo prazo.

Palavra-chave: Desenvolvimento Regional. Federalismo Fundiário. Judicialização da Política. Políticas Públicas. Roraima. Silêncio Administrativo.

ABSTRACT

This work based on historical facts discusses land property regularization and rural property rights taking for granted references to the spatialization area of the State of Roraima as well as its periodization from 1980 to 2010 while cruising to the federal historical lawmaking landmarks in the Brazilian State. This research focus on the epistemological fields of Regional Development and Public Policy Analysis exploring juridical insecurity of land property rights as a case study in the State of Roraima through the identification of the different dimensions of the Three Public Powers. The overall objective of this dissertation has been oriented in order to explain and characterize the dynamic forces that influence the emergence of land conflicts in Roraima and that resonate in the constraint of the maneuver to its regional development. Methodologically structured through a research of bibliographical revision nature based primarily on academic texts from various fields of knowledge this dissertation has been characterized as an exploratory descriptive, explanatory and deductive study according to its ends as well as a qualitative study according to its means due to the use of literature review and case study. This research focus on court cases and bibliographic studies while analyzing the Three Dimensions of Public Power of the Brazilian state in order to identify the consequences generated for society and for economic and social development due to Executive abuse of power, Legislative omission promoting lawmaking or even atypical Judicial activism regulating property rights. It has been placed as a result from the research that the sustainability demands in the Amazon face problems due to the uncertainty and the governmental omission to regulate the land property. As a conclusion this dissertation states that the presence of conflicts of interest arising from different stakeholders such as the federative levels (State of Roraima and Union) and specific movements (environment and agribusiness, indigenous groups) tend to materialize ad eternal lawsuits in courts due to the latency uncertainty of property rights reflecting on structural restrictions to the regional development of State of Roraima in the long term.

Keyword: Regional Development. Rural Federalism. Judicialization of Politics. Public Policies. Roraima. Administrative Silence.

LISTA DE BOXES, FIGURAS, QUADROS E TABELAS

A. BOXES

Box 1 - Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.....	24
Box 2 - Decreto nº 6.754, de 28 de janeiro de 2009	32
Box 3 - MPF ingressa com ação contra Iteraima, Estado de Roraima e Incra por irregularidades na transferência de terras	78
Box 4 - MPF representa contra o governador de Roraima, primeira dama, presidente do Iteraima e conselheiro do TCE	80
Box 5 - Lei das Terras: ALE-RR e governo realizam audiência pública	83

B. FIGURAS

Figura 1 - Lógica Estrutural da pesquisa.....	16
Figura 2 - Sistema das sesmarias.....	20
Figura 3 - Marcos legais e históricos da questão fundiária no Brasil.....	23
Figura 4- Distribuição fundiária em Roraima	35
Figura 5 - Sistema de atuação do Poder Executivo frente à questão da regularização fundiária	41
Figura 6 - Terras indígenas em Roraima	44
Figura 7: O tripé da construção sobre Federalismo Fundiário	60
Figura 8 - Institucionalismo e Federalismo	66
Figura 9 - Federalismo fundiário.....	67
Figura 10 - Federalismo fundiário.....	68
Figura 11 - Fluxo antiparalelo de relações contratuais instáveis em Roraima	69
Figura 12 - Evolução sócio espacial do desenvolvimento regional em RR	71
Figura 13 - Judicialização da política.....	76
Figura 14 - Os stakeholders do problema fundiário em Roraima	85
Figura 15 – Complexo processo da compra de terrenos em Faixa de Fronteira	87
Figura 16 – Dinâmica de verticalidade e horizontalidade nos conflitos oriundos da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol.....	92

C. TABELAS

Tabela 1 - Divisão de áreas no Estado de Roraima	35
Tabela 2 - Demarcações Indígenas no Estado de Roraima	43
Tabela 3 - Casos julgados	54
Tabela 4 - Terras indígenas por Estado na Amazônia Legal.....	85
Tabela 5 - Valores pagos pela FUNAI aos rizicultores da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol pelas propriedades de arroz na desintrusão da área.....	91

SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
ALE - Assembleia Legislativa do Estado
CCIR - Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CDN - Conselho de Defesa Nacional
CF/88 - Constituição da República Federativa do Brasil (1988)
CNM - Confederação Nacional de Municípios
FNO - Fundo Constitucional do Norte
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
G7 – Grupo dos Sete
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS - Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITERAIMA – Instituto de Terras de Roraima
LC - Lei Complementar
LTI - Lei de Terras do Império
MI – Mandado de Injunção
MPF - Ministério Público Federal
MST – Movimento Sem Terras
NECAR - Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e do Caribe
NEI - Nova Economia Institucional
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
ONU – Organização das Nações Unidas
PAS - Programa Amazônia Sustentável
PIB – Produto Interno Bruto
PGE – Procuradoria Geral do Estado
PGR - Procuradoria Geral da República
PPG7 - Programa para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PPTAL - Proteção das Terras da Amazônia Legal
SEPLAN – Secretaria de Planejamento do Estado de Roraima
STF – Supremo Tribunal Federal
TI RSS - Terra Indígena Raposa Serra do Sol
ZEE - Zoneamento Ecológico Econômico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1.....	20
1. A QUESTÃO FUNDIÁRIA EM RORAIMA À LUZ DO PODER LEGISLATIVO	19
1.1 A ÓTICA LEGAL DOS PROBLEMAS FUNDIÁRIOS NO BRASIL.....	22
1.2 MARCOS LEGIFERANTES NO ESTADO NACIONAL BRASILEIRO	21
1.3 PODER LEGISLATIVO: O PODER LEGISLATIVO E AS VERTICALIDADES DE PODER..	30
1.4 A APLICABILIDADE IMEDIATA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - CONSEQUÊNCIAS SOBRE AS LACUNAS LEGISLATIVAS - O ATRASO ECONÔMICO	33
1.5 O PAPEL DA ATIVIDADE LEGIFERANTE FEDERAL NA CRIAÇÃO DE RESERVAS INDÍGENAS E AMBIENTAIS NO TERRITÓRIO E ESTADO DE RORAIMA	40
CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	47
CAPÍTULO 2.....	48
2. A QUESTÃO FUNDIÁRIA EM RORAIMA À LUZ DO PODER EXECUTIVO.....	46
2.1. A QUESTÃO FUNDIÁRIA À LUZ DA DISCRETIONARIEDADE E LEGALIDADE DOS ATOS EXECUTIVOS.....	50
2.2 DESVIOS DE FUNÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL QUANTO À QUESTÃO FUNDIÁRIA.....	53
2.3 INSTITUCIONALIZAÇÃO E FEDERALISMO FUNDIÁRIO	63
CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	73
CAPÍTULO 3.....	74
3. A QUESTÃO FUNDIÁRIA EM RORAIMA À LUZ DO PODER JUDICIÁRIO	75
3.1 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA	74
3.2 A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA FUNDIÁRIAS EM RORAIMA	77
3.3 A ADI 5006, COMO AÇÃO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO EM RORAIMA	81
3.4 OS STAKEHOLDERS DO PROBLEMA FUNDIÁRIO EM RORAIMA	84
3.5 ESTUDO DE CASO: RAPOSA SERRA DO SOL	88
CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	95
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	111

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa visa, à luz dos campos epistemológicos de Desenvolvimento Regional, fazer a análise das políticas públicas, destacando a insegurança jurídica dos direitos de propriedade da terra no caso do Estado de Roraima por meio da identificação das diferentes óticas dos três poderes que influenciaram e continuam influenciando no assunto.

O presente trabalho aborda a regularização fundiária e os direitos de propriedade da terra rural, com base, tanto em uma *especialização* referenciada na área de estudo do Estado de Roraima, quanto uma *periodização* que abrange o intervalo temporal entre os anos de 1980 e 2010.

Delimita-se como objeto de estudo a insegurança jurídica associada à fragilidade e instabilidade das instituições que regulam os direitos de propriedade das terras do Estado de Roraima, tomando como referência o campo de poder construído por *forças verticais*, oriundas de medidas governamentais nas três esferas de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), em contraposição às *forças horizontais* engendradas pelo poder público estadual em Roraima, após a transformação deste Ente federativo com a Constituição Federal de 1988.

Observa-se que a demanda de desenvolvimento com sustentabilidade, identificada por iniciativas do governo federal, esbarra na indefinição dos direitos de propriedade da terra como um dos principais problemas da Amazônia Brasileira, situação essa vivenciada em Roraima, objeto dessa dissertação.

Sabe-se que a falta de garantia do direito de propriedade dos imóveis rurais é fator restrigente ao acesso ao mercado de crédito, dado que a maioria das terras roraimenses são áreas institucionais da União ou são posses de ocupações particulares, terras não tituladas, que carecem de regularização fundiária. Esse contexto gera insegurança jurídica e aumenta o custo de transação imobiliária, provocando externalidades negativas ao desenvolvimento econômico, ambiental e social de Roraima.

É de amplo conhecimento que o direito à propriedade é um direito social, garantido constitucionalmente, sendo, portanto, condicionado à ação positiva do Estado, devendo o ente Federativo corresponder com a criação e fiel cumprimento das políticas públicas desenvolvidas no âmbito governamental.

Pelo viés econômico, percebe-se que as dificuldades que resultam na falta de titulação de terras em Roraima inviabilizam os investimentos junto ao mercado de crédito, decorrente

da insegurança institucional e, conseqüentemente, desestimulando o interesse de investidores em potencial, bem como a implantação de projetos incentivados pelo governo.

Os conflitos de interesses decorrentes dos diferentes *stakeholders*, tais como entes federativos (Estado de Roraima e União) e movimentos específicos (indigenista, ambientalista e de agronegócio), resultam em ações judiciais que se arrastam *ad eterno* nos tribunais, sendo essa uma latência da insegurança jurídica dos direitos de propriedade que repercutem como entrave ao desenvolvimento do Estado de Roraima.

As razões que fundamentam o desenvolvimento da presente pesquisa de mestrado estão alicerçadas em três pilares que são caracterizadas pela complementaridade dos perfis de justificativas, identificados do plano coletivo para o plano individual pelas razões fenomenológica, científica e profissional/pessoal. Tão grave quanto esta situação é o quadro da violência no campo, com a grilagem e as disputas por terras resolvidas através de confrontos violentos.

A justificativa *fenomenológica* é compreendida pela magnitude da questão fundiária no Estado de Roraima, conformando um campo de poder com alta polarização entre os entes federativos, União e Estado e *stakeholders* ambientalistas, indigenistas e de agronegócio.

A justificativa *científica* para o desenvolvimento do trabalho se fundamenta na lacuna existente sobre o assunto, vindo o trabalho adicionar e agregar conhecimento às outras dissertações e teses construídas nas linhas de pesquisa do Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e do Caribe – NECAR e no grupo de pesquisa INTERDISCIPLINARIDADE COMUNICAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS/CNPq.

A justificativa *pessoal e profissional* reside nos interesses do pesquisador e no seu recente envolvimento com o assunto dos conflitos fundiários no Estado, haja vista sua participação em processos na condição de Promotor-Geral Adjunto do Estado de Roraima, Procurador-Chefe da Procuradoria Imobiliária e Ambiental, e atualmente, Procurador Chefe da Procuradoria Administrativa do Estado de Roraima.

A presente pesquisa visa responder à *problemática* da questão fundiária no Estado de Roraima, que é identificada pela seguinte pergunta: “Quais são as características e forças que delimitam os conflitos fundiários de Roraima e suas conseqüências sobre o desenvolvimento econômico do Estado?”.

Para responder a este problema, o trabalho apresentou duas hipóteses interdependentes que estruturam a tese a ser defendida e repercutem na conformação do *objetivo geral* e dos respectivos *objetivos específicos* identificados para a construção da pesquisa.

A *hipótese 1* (H1), considerada variável independente, apresenta a explicação dos conflitos fundiários à luz do arcabouço teórico de análise de políticas públicas, fundamentando-se na identificação da assimetria de poder entre o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário e a caracterização de ações típicas, respectivamente, o Executivo, concentração de poder e ativismo na ação legiferante na política judiciária, Legislativo, silêncio administrativo, Judiciário, judicialização da política fundiária, frente às lides enfrentadas entre Executivo e Legislativo ou trazidas pela sociedade.

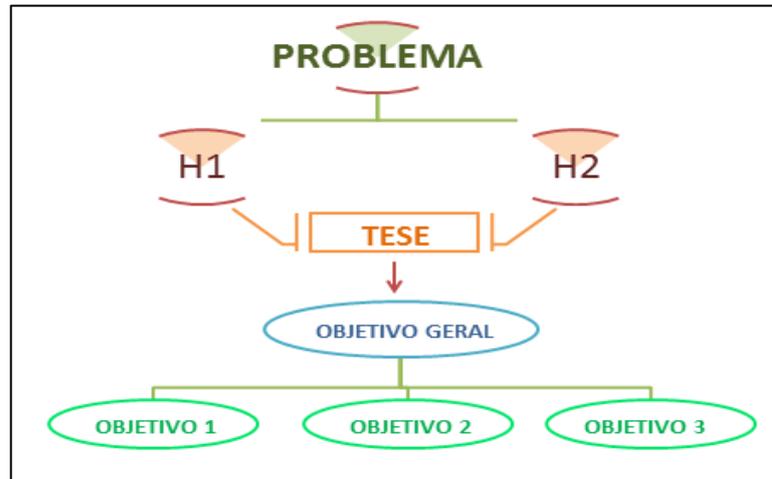
A *hipótese 2* (H2), considerada variável dependente da primeira hipótese, identifica em Roraima que os conflitos fundiário geram dilemas ao desenvolvimento estadual, de maneira que os problemas fundiários frente ao contexto relacional conflitivo entre o Poder Executivo e Poder Legislativo a longo prazo é resolvido apenas por um ativismo e uma judicialização da política por parte das Cortes Superiores.

No caso Poder Executivo Federal as atividades legiferantes pró-indigenismo e ambientalismo na Amazônia Ocidental, do Poder Legislativo Executivo o silêncio administrativo e o Poder Executivo Estadual com ações caracterizadas legalmente por uma elasticidade discricionária em favor do agronegócio e de autonomia dos territórios locais.

Conjugadas as hipóteses 1 e 2, surge a tese de que o entrave ao desenvolvimento regional no Estado de Roraima é oriundo de um campo de poder construído por distintas forças, as quais se materializam por uma dinâmica de verticalidades por parte do Poder Legislativo Federal, na criação de reservas ambientais e indígenas, sob a influência do Poder Executivo e por uma dinâmica de horizontalidades por parte do Poder Executivo Estadual.

Neste campo de poder, a definição da força resultante final acaba sendo definida também por uma verticalidade com seletividade estrutural na decisão, uma vez que os membros do Supremo Tribunal Federal são indicados pelo Poder Executivo Federal.

Figura 1 - Lógica Estrutural da pesquisa



Fonte: Elaboração própria.

O *objetivo geral* da pesquisa é explicar e caracterizar as forças dinâmicas que influenciam na formação dos conflitos fundiários em Roraima e repercutem na restrição dos raios de manobra para o seu desenvolvimento regional.

O *primeiro objetivo específico* é fazer uma discussão da questão fundiária ou sobre os problemas fundiários rurais à luz do Poder Legislativo, tomando como referência os conceitos de silêncio administrativo no tocante a sua atuação legiferante ao longo dos mais de quinhentos anos de história do Brasil e a precária fixação de marcos legais relativos à questão fundiária.

Enquanto *segundo objetivo específico*, busca-se explorar a problemática fundiária no Brasil à luz do Poder Executivo, tomando como referência a teoria do federalismo fundiário bem como as discussões sobre o conceito de desvio de função à luz dos princípios de legalidade e discricionariedade por parte dos poderes executivos estaduais.

Pretende-se ainda, para fins do *terceiro objetivo específico*, estudar o problema da questão fundiária à luz do Judiciário tomando como referência a teoria da judicialização da política, a fim de compreender a contraditória agenda construída entre as forças verticais de natureza federal em contraposição às forças horizontais de natureza estadual, além de identificar os *stakeholders* fundiários no desencadeamento de tal fenômeno.

A *metodologia* utilizada foi pesquisa e revisão bibliográfica, baseada principalmente em textos acadêmicos de diversas áreas do conhecimento. Também foram utilizadas fontes secundárias, devido se tratar de uma proposta de estudo de caso, tais como: matérias publicadas em mídia, revistas, jornais, televisão, sites especializados, folhetos e referências oficiais e não oficiais referentes ao tema proposto.

A presente dissertação é caracterizada como um estudo exploratório, descritivo, explicativo e dedutivo quanto aos fins, bem como um estudo qualitativo quanto aos meios, no qual é utilizada a técnica de revisão bibliográfica e documental e estudo de caso.

Com base nestas discussões e nestes procedimentos metodológicos, a presente dissertação está estruturada em três capítulos, incluídas a presente introdução e as considerações finais, os quais apresentam diferentes óticas complementares sobre a questão fundiária em Roraima, tomando como referência a perspectiva dos três poderes.

No primeiro capítulo, “*A questão fundiária em Roraima à luz do Poder Legislativo*”, discute-se a atividade legiferante de criação de reservas indígenas e ambientais no território de Roraima e o conceito jurisprudencial de silêncio administrativo do Poder Legislativo federal para explicar a formação de litígios nas terras roraimenses.

O capítulo aborda inicialmente os marcos históricos colonizatórios brasileiros do poder do colonizador português, bem como os marcos legais fixados ao longo do processo histórico. É comentada a Lei de Terras de 1850, onde se identificam limitações expressas à aquisição de terras que não fossem por meio de compra e venda, bem como estabelecendo pena de prisão nos casos de apossamento de terras.

Neste capítulo a função legislativa é trabalhada tendo como marco teórico a própria Constituição Federal de 1988 e toda legislação de terras decorrente do direito de propriedade previsto constitucionalmente, por consequência, da autonomia administrativa aos estados federados.

No segundo capítulo, “*A questão fundiária em Roraima à luz do Poder Executivo*”, a finalidade é trazer os princípios de legalidade e discricionariedade para demonstrar os raios de manobra construídos por uma hermenêutica de valorização fática por parte do Poder Executivo estadual de Roraima, justamente com intenção de garantir a ingerência sobre os territórios locais frente ao contexto de minação de direitos e garantias trazidas pelas leis federais de criação de reservas indígenas e ambientais.

Serão exploradas as competências constitucionais do Poder Executivo, especificamente no que concerne à Regularização Fundiária em Roraima, buscando identificar principalmente as manifestações de vontades administrativas através da prática ou não de atos administrativos, além dos direitos sobre a terra decorrentes de leis.

A ausência de titulação de terras aptas a gerar produção e desenvolvimento econômico no Estado de Roraima é outro assunto abordado neste capítulo. Tal fato justifica a fonte de renda da população rural, que vive principalmente de repasses financeiros constitucionais e

não da atividade produtiva sobre a terra, assim, resultando na falta de desenvolvimento de Roraima e em sua insegurança jurídica.

No terceiro capítulo, “*A questão fundiária à luz do Poder Judiciário*”, a intenção do trabalho é mostrar a participação decisiva e final na conclusão das lides fundiárias em Roraima por parte do Poder Judiciário, especificamente, até chegar ao Supremo Tribunal Federal em um duplo contexto de contradições entre as forças engendradas pelo Poder Legislativo Federal e o Poder Executivo Estadual.

O Poder Judiciário vem dar a última palavra sobre o assunto, justamente porque houve um silêncio administrativo por parte do Poder Legislativo Federal na resolução de conflitos fundiários criados pelo próprio Legislativo após a consolidação de reservas indígenas e ambientais *vis-à-vis* ao eventual uso de ações ultra discricionárias pró-agronegócio por parte do poder executivo estadual, com base em uma leitura elástica do raio de manobra legal, que repercutiu no aumento dos conflitos fundiários.

Agindo o Poder Judiciário de maneira atípica, foram produzidas decisões judiciais com efeitos bipolares, pois supriram a falta de legislação e a ausência de ato administrativo praticado, tanto pelo Poder Executivo, como pelo Poder Legislativo. A essa postura adotada pelo Poder Judiciário, tem-se o nascedouro da judicialização da política fundiária.

Por fim, últimas considerações são trazidas à guisa de conclusão, findando tanto sintetizar os principais conceitos e debates desenvolvidos ao longo do texto, quanto indicar futuras agendas para outras pesquisas que venham a aprofundar o tema dos fundiários no Estado de Roraima, tomando como marco a presente pesquisa.

1. A QUESTÃO FUNDIÁRIA EM RORAIMA À LUZ DO PODER LEGISLATIVO

A atuação do Poder Legislativo ao longo do desencadeamento histórico brasileiro caracteriza-se por omissão legislativa, no sentido da efetiva regulamentação da questão fundiária. O presente capítulo é desenvolvido com objetivo de discutir a atividade legiferante do Poder Legislativo Federal sob o conceito jurisprudencial de silêncio administrativo para explicar a formação de litígios nas terras roraimenses.

O capítulo elenca inicialmente os marcos históricos colonizatórios na história do Brasil partindo do poder do colonizador português, além dos marcos legais fixados ao longo de tal processo. Em tal conjuntura traz-se a Lei de Terras de 1850, a qual identifica as limitações expressas à aquisição de terras (compra e venda) bem como estabelecimento de pena de prisão nos casos de apossamento de terras.

A função legislativa é trabalhada tendo como marco teórico a própria Constituição Federal de 1988 e toda legislação de terras decorrente do direito de propriedade previsto constitucionalmente, por consequência da autonomia administrativa aos estados federados. Na abordagem histórica far-se-á um breve esboço dos marcos legais no Brasil colônia.

Em seguida serão analisados os marcos históricos e legais à época do Brasil Império, República Velha e Nova República, com vistas a englobar as ações emanadas do Legislativo Federal sobre a temática terra, evidenciando os conflitos que surgiram da postura do Poder Legislativo, dada sua atuação frente sua função típica.

Far-se-á uma exposição das dinâmicas de verticalidade oriundas da omissão legiferante do Poder Legislativo, sobretudo no caso de Roraima, evidenciando o atraso econômico procedente das lacunas legislativas identificadas ao longo do processo histórico que tem novo marco com a Constituição Federal de 1988.

Portanto, identifica-se a omissão legislativa, ou silêncio administrativo, por parte do Poder Legislativo e a atuação precisa quando legisla a respeito de reservas indígenas e ambientais geram certas polarizações. Tal problemática tem reflexos mais profundos no caso de Roraima, que dispõe de uma pequena fração de terra para desempenho de sua autonomia enquanto ente federativo.

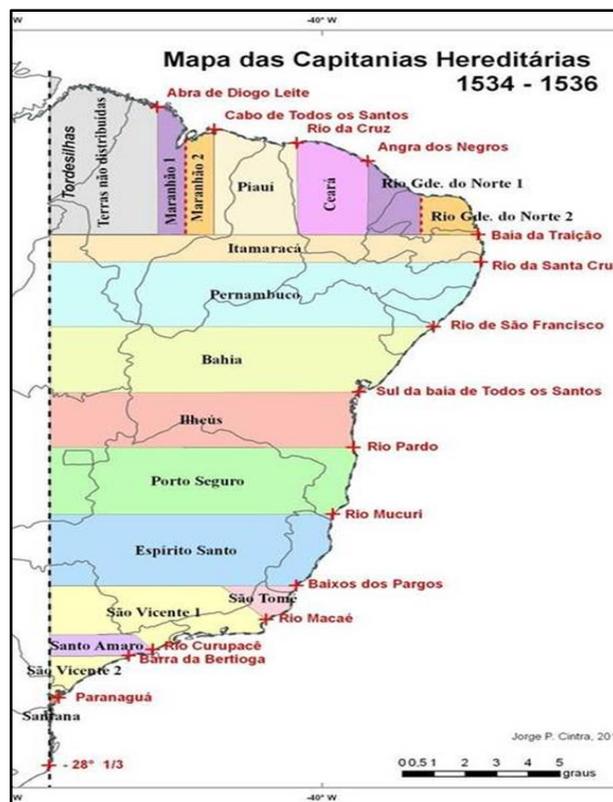
1.1 A ÓTICA LEGAL DOS PROBLEMAS FUNDIÁRIOS NO BRASIL

O Poder Legislativo é associado de forma imediata à produção de leis em sentido amplo, leis gerais e abstratas que irão padronizar o comportamento aceito e escolhido pela sociedade. Há de positivar os comportamentos aceitos pela sociedade, pois para que a lei tenha efetividade precisa haver ressonância por parte da sociedade, pois é esta quem elege valores a serem preservados e garantidos.

Da mesma forma, pelo sistema político da representatividade popular, na qual todo poder emana do povo, cabendo o exercício aos representantes escolhidos pela população, pode-se afirmar que as escolhas legislativas são escolhas populares, bem como há de se buscar a efetividade constitucional para a plena realização dos direitos fundiários.

É importante destacar que desde o início da colonização, a execução das ações legiferantes se dava por meio de decisões tomadas por parte da Coroa Portuguesa. Uma vez que as deliberações de natureza político-sociais emanavam do cume da pirâmide dominalista de poder, toda a colônia era submetida ao poder absolutista da monarquia.

Figura 2 - Sistema das sesmarias



Fonte: (CAMPOS, 2014 p. 3)

Este fato em 1530, em decorrência da necessidade de ordenamento territorial e para um melhor desenvolvimento das ações de controle político-econômico-social do Brasil por parte de Portugal elegendo capitães como donos destas faixas de terra, culminou na criação das capitanias hereditárias e do sistema das sesmarias¹ - que consistem em grandes extensões territoriais centralizadas pela Coroa portuguesa (início da verticalidade de poder no Brasil).

Através da rota marítima que se deu pelas índias, chegando ao reconhecimento da América, implementou-se o colonialismo mercantilista, sistema de bipolarização entre colônia e colonizador, explorando-se os colonizados com a remessa de bens para os colonizadores que exerciam o poder de forma centralizada.

Em 28 de fevereiro de 1532, Martim Affonso de Souza foi informado de que Dom João III tinha decidido dividir o litoral do Brasil, de Pernambuco até o Rio da Prata, para assim dar início às capitanias hereditárias. Deve-se ressaltar que o governo português dava mais importância ao comércio das Índias do que ao Brasil, fato que resultou na liberação de terra na quantidade que lhe pediam, além da concessão do título de capitão e da atribuição de poderes de jurisdição civil e criminal. (...). A nova cobrança foi alvo de muita discussão, mas foi mantida, gerando importantes consequências (*sic*) para o regime das sesmarias no Brasil (REIS, 2008 p. 3).

Detalhando em síntese este modelo, guardadas as devidas proporções, existem similitudes entre o poder exercido pela Coroa portuguesa sobre as terras brasileiras, com a atual pessoa jurídica da União, sendo àquela época a origem da distribuição de terras a quem tivesse o interesse em praticar atividade produtiva, remunerando a Coroa portuguesa com 1/6 (um sexto) de toda a produção.

1.2 MARCOS LEGIFERANTES NO ESTADO NACIONAL BRASILEIRO

No ano de 1822, com a Independência do País, criou-se um período de insegurança jurídica e disputa acirrada pela posse da terra, partindo-se para a “lei do mais forte”, desta forma, surgindo vários conflitos entre os proprietários de terras e grileiros de terras tutelados por bandos armados. Vale ressaltar que a mão de obra escrava, como elemento de convergência político-social para a Coroa, consistiu como fator fundamental na não fragmentação do Brasil em outros territórios (SENHORAS, 2015).

¹Lote de terra inculca ou abandonada; terreno abandonado ou inculca que os reis de Portugal cediam aos novos povoadores; antiga medida agrária; A concessão das sesmarias, na maioria das vezes, restringia-se aos candidatos a latifúndios, sendo, pois, clara o espírito dominalista, no dizer de Lima (1954). A partir de 1695, passou-se a cobrar foro nas sesmarias, *em razão da grandeza e bondade da terra* (REIS, 2008).

É importante salientar que a luta pela terra deu-se diretamente por classes que objetivavam a mera propriedade e posse de terras, não envolvendo necessariamente os trabalhadores rurais, tendo em vista que os trabalhadores rurais ou eram escravos ou trabalhavam na terra sem exercer qualquer forma de domínio sobre a mesma.

O Brasil viveu longos anos, em específico mais de 30 (trinta) anos, sem qualquer instrumento legal que dispusesse sobre terras ou sobre questões fundiárias após sua independência da Coroa portuguesa, surgindo instrumento legal apenas em 1850, através da Lei de Terras, que foi regulamentada no ano de 1854.

A Lei de Terras de 1850 vigorou até a revolução de 1930 [...], foi a partir deste momento histórico que começou a ser gestada uma corrente de pensadores preocupados com os desequilíbrios sociais provocados pela estrutura fundiária. Neste período, chegou-se a uma alteração constitucional, a qual “condicionou o direito de propriedade ao conceito de função social” (OSÓRIO SILVA, 1997 p. 18), conforme o artigo 114 do anteprojeto de lei, “a propriedade tem, antes de tudo, uma função social e não poderá ser exercida contra o interesse coletivo” (ARANTES, 2009, p. 20).

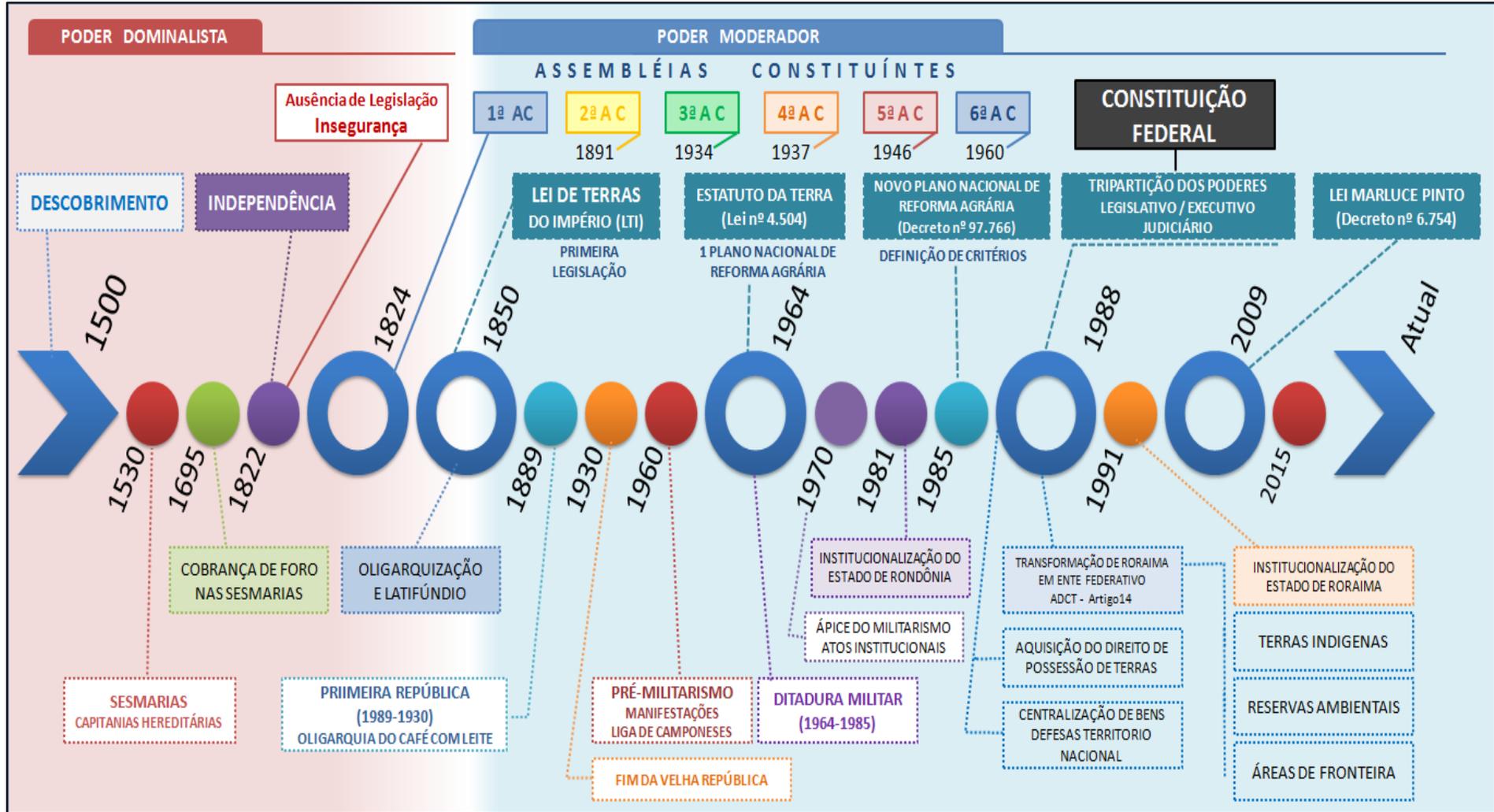
Sobre os objetivos da lei de Terras aprovada em 1850 e regulamentada em 1854, Arantes (2009) atribui as ideias de Reydon (2007), que diz:

(i) ordenar a apropriação territorial do país; (ii) acabar com a posse; (iii) fazer um cadastro de terras; (iv) financiar a imigração; (v) criar um setor agrícola de pequenos proprietários; (vi) tornar a terra uma garantia confiável para empréstimos e, (vii) funcionar como chamariz para a imigração (REYDON, 2007, p. 226, *apud* ARANTES, 2009, p. 21).

Dessa forma, em que pese o silêncio administrativo ser combatido no atual sistema constitucional advindo com a Carta Magna de 1988, com a criação de várias garantias constitucionais ao silêncio administrativo, tais como o mandado de injunção, o mandado de segurança e as ações de controle de inconstitucionalidade, verifica-se que a omissão legislativa é fenômeno recorrentemente histórico.

Com tal análise histórica da origem da verticalidade de poder, explica-se o modelo brasileiro atual centralizador de bens em nome da União, pessoa jurídica criada com a Constituição de 1988, detentora das maiores extensões de terras sob o argumento de defesas do território nacional ou interesses econômicos. Não é saudável a lacuna legislativa por mais de 30 (trinta) anos sem legislação que dispusesse sobre terras, o que de certa forma corrobora com a perpetuação da má distribuição fundiária.

Figura 3 - Marcos legais e históricos da questão fundiária no Brasil



Fonte: Elaboração própria (SANTOS JUNIOR; SENHORAS; SILVA, 2015). Baseada em SENHORAS (2015).

Analisando a Lei de Terras do Império (LTI) de 1850, constata-se que o instrumento legal não veio para pacificar a propriedade da terra com o fito de reforma agrária, nem com a preocupação de desenvolvimento social e econômico da sociedade, pois em sua ementa, assim como em seus artigos, identificam-se limitações expressas à aquisição de terras que não fossem por meio de compra e venda, bem como estabelecendo pena de prisão nos casos de apossamento de terras.

Nesta época, ao estabelecer limitações à aquisição gratuita da propriedade, não havia a preocupação de reforma agrária como fito da distribuição equitativa da terra, com a observância da função social da propriedade e a justiça social, assim como se trabalhar a terra, visando maior produção de sorte à obtenção de desenvolvimento econômico e social.

A doutrina atual entende que o direito possessório é fato jurídico e dessa maneira é uma das formas de controle da função social da propriedade, pois a propriedade que não é trabalhada de maneira a produzir, dando-se destinação social e econômica a mesma, é passível de ser perdida por meio de usucapião², o que antigamente era tido como crime. Depreende-se isso, do box abaixo, onde se estabelece pena de prisão em caso de apossamento da terra.

Box 1 - Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850

Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título (*sic*) de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título (*sic*) oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais (*sic*) e de estrangeiros (*sic*), autorizado o Governo a promover a colonização (*sic*) estrangeira (*sic*) na forma que se declara.

(...) Art. 1º Ficam proibidas (*sic*) as aquisições (*sic*) de terras devolutas por outro título (*sic*) que não seja o de compra.

Exceptuam-se (*sic*) as terras situadas nos limites do Imperio (*sic*) com paizes (*sic*) estrangeiros em uma zona de 10 leguas (*sic*), as quaes (*sic*) poderão ser concedidas gratuitamente.

Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas (*sic*) derribarem mattos (*sic*) ou lhes puzerem (*sic*) fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias (*sic*), e de mais soffrerão (*sic*) a pena de dous (*sic*) a seis mezes (*sic*) do prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno (*sic*) causado. Esta pena, porém, não terá logar (*sic*) nos actos possessórios (*sic*) entre heréos

Fonte: Elaboração própria. Baseada em BRASIL (1850).

² Do latim *usucapio*: "adquirir pelo uso"; é o direito de domínio que um indivíduo adquire sobre um bem móvel ou imóvel em função de haver utilizado tal bem por determinado lapso temporal, contínua e incontestadamente, como se fosse o real proprietário desse bem.

Assim, depreende-se do primeiro texto legislativo pós-independência do Brasil, a origem da necessidade registral da propriedade, pois as que não estavam registradas em cartório eram consideradas como terras devolutas e pertenciam exclusivamente ao Estado Brasileiro. Guardando as devidas proporções seria de legalidade e constitucionalidade questionável, acaso, no Estado de Roraima, tivesse a imposição da LTI, pois além de não se fazer a reforma agrária e zelar pelo cumprimento da função social da propriedade, estaria diante de violação a direito possessórios e limitações à aquisição da Terra.

A LTI trouxe consigo os fatores circunstanciais de poder, pois preservou uma parcela da sociedade que detinha o capital e o poder econômico, desvirtualizando a própria natureza abstrata de uma lei, pois foi criada não com o objetivo de tornar o Brasil mais produtivo e socialmente justo, mas apenas buscando cancelar a propriedade privada capitalista brasileira.

Traço marcante do viés capitalista da LTI foi a previsão legal proibitiva de aquisições de terras devolutas no Brasil, por outro título que não fosse através da compra, fato este que excluiu de forma imediata parcela de famílias de camponeses, pois estas famílias trabalhavam em condições extremamente opressoras e eram desprovidas de capital para qualquer aquisição de terras. Barbosa (2010) se baseia nas ideias de Stédile (1997) no que tange à Lei de Terras:

Essa Lei discriminou os pobres e impediu que os escravos libertos se tornassem proprietários, pois nem uns nem outros possuíam recursos para adquirir parcelas de terra da Coroa ou para legalizar as que possuíam. Por essa razão, após a libertação dos escravos, a maior parte deles optou por migrar para cidades como Rio de Janeiro, Salvador e Recife, em vez de permanecer nas fazendas ou nas pequenas vilas do interior. (...) formaram vilas paupérrimas, sobrevivendo à custa do subemprego ou da mendicância (STÉDILE, 1997, *apud* BARBOSA, 2010, p. 3).

A consequência social dessa lei foi a maior consolidação do latifúndio como estrutura básica da distribuição de terras no Brasil. Aqueles que tinham recebido as sesmarias regularizaram suas posses e transformaram-nas em propriedade privada, assegurando, assim, o domínio da principal riqueza do país: suas terras (BARBOSA, 2010). Indubitavelmente cuida de verticalidades de poder, pois a restrição ao acesso da terra efetivamente titulada demonstra o instrumento político de exclusão social sobre a propriedade fundiária.

Tal dinâmica corrobora para a compreensão de que mesmo após 150 (cento e cinquenta) anos, no Estado de Roraima, também se verifica a exclusão social de famílias de produtores, pois as terras que deveriam ser destinadas à titulação fundiária em nome de famílias com vocação para plantio e produção agrícola estão sob a posse de políticos e autoridades do estado. Em que pese o estudo não ser sobre a Lei de Terras e a história do

Brasil como colônia de Portugal, apenas elenca-se acima um panorama de marcos históricos, de modo a compreender parcialmente a centralização de poder no âmbito da questão fundiária brasileira.

Aproximadamente após 40 anos, instaurou-se a República em 1889, não havendo mudanças significativas na questão fundiária no que tange ao quesito distribuição equânime de terras, pois se manteve o poder político e jurídico sobre a terra nas mãos dos latifundiários e o movimento interiorano coronelista com o advento da ‘República do café com leite’ até o ano de 1930.

Por volta de 1960, a questão fundiária brasileira voltou a ser debatida em meio à industrialização, surgindo movimentos reivindicatórios de terras titulados como Liga Camponesa, mas em 1964, o golpe militar trouxe mais incertezas para a regularização fundiária brasileira. Neste contexto, a pretexto de se realizar a reforma agrária, editou-se outra legislação de Terras, o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 1964³ instrumento legal que instituiu o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária.

O Decreto de 1966, em que pese a eficácia, não gerou mudanças na questão de terras, pois não estava amoldada às necessidades e realidade da sociedade, sendo substituída após aproximadamente 18 (dezoito) anos, com o advento da redemocratização brasileira. Em 1984, o discurso da reforma agrária no Brasil foi editado pelo Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985, que instituiu o novo Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA.

Depois de dito histórico legislativo, chega-se ao ápice da normatização sobre terras no Brasil com a Constituição Federal de 1988, criando direitos e garantias à dignidade da pessoa humana, dentre os direitos, o direito de propriedade sobre a terra, como forma inclusive de dar a ela a função social, qual seja, o desenvolvimento econômico e social da família e da sociedade como um todo.

Apesar da vigência e plena eficácia das normas constitucionais insculpidas na Constituição Brasileira de 1988, segundo Barroso (2009, *apud* JOAQUIM, 2013), após a Independência brasileira de 1822, não se aferiu satisfatória experiência com a constitucionalização do sistema político e jurídico brasileiro, quer pela grande instabilidade, quer por se ter realidade política e social da sociedade permeada de frustrações. O Ministro do Supremo Tribunal Federal acrescenta ainda a existência de falta de seriedade em relação à lei fundamental, a indiferença para com a distância entre o texto e a realidade, entre o ser e o dever-ser.

³ Regulamentada em 4 de novembro de 1966, através do Decreto nº 59.456.

Vislumbra-se, pois, uma “patologia” persistente, representada pela “insinceridade constitucional”, já que a disfunção mais grave do constitucionalismo brasileiro, naquele final de regime militar (...) encontrava-se na não adesão ao sentido mais profundo e conseqüente da lei maior por parte dos “estamentos” perenemente dominantes, que sempre construíram uma realidade própria de poder, refratária a uma real democratização da sociedade e do Estado (BARROSO, 2009 *apud* JOAQUIM, 2013, p. 12).

Superando a crítica de Barroso (2009 *apud* JOAQUIM, 2013) pode-se apontar o advento da Constituição do Brasil de 1988, que estabeleceu um sistema jurídico e político diferente daqueles vividos em 1530, época das capitanias hereditárias e regime das sesmarias e em 1850 com a Lei de Terras, pois em seu art. 2º da Constituição Federal de 1988, enunciou a existência do Poder Legislativo, contudo colocando-o ao lado de outros dois poderes.

É o princípio da Tripartição de Poderes nos seguintes termos “independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988). Interessante notar que o constituinte utilizou duas qualificações para se referir à relação entre os Poderes: são independentes e harmônicos. Poderiam ser somente independentes, com funções estanques e incomunicáveis ou poderiam ser só harmônicos, distribuindo-se todas as tarefas governamentais a cada um deles, sem apontar funções precípua de um ou de outro.

Ao longo do texto constitucional de 1988, existem mecanismos para preservar a independência e, ao mesmo tempo, ferramentas para garantia da harmonia. A principal forma de preservar a independência é atribuir a cada Poder uma função própria (função típica) e exercida predominantemente por um deles, sem interferência externa.

1.3. PODER LEGISLATIVO: O PODER LEGISLATIVO E AS VERTICALIDADES DE PODER

No que pese estar fixado como marco para o debate de terras no Estado de Roraima, após a Constituição de 1988 e todas as legislações advindas da carta constitucional, declina-se alguns marcos históricos para se entender a verticalização de poder dentro do modelo federalista adotado pela Constituição Federal (1988). Importa, para entender toda a dificuldade vivida pelo Estado de Roraima, como ente federado provido de autonomia administrativa, titular efetivamente dos direitos de propriedades sobre suas extensões de terra, o que está previsto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, artigo 14 - ADCT 14.

A partir deste conhecimento serão encontradas as respostas também para o subdesenvolvimento do Estado de Roraima, quer por não possuir atividade produtiva, quer por ser carecedor de investimentos internos e externos e, por conseguinte, possuir mercado de consumo basicamente custeado por remunerações advindas da remuneração dos servidores públicos estaduais e federais.

O Estado de Roraima teve sua condição de Território Federal alterada em 1988 para a categoria de ente federativo do Brasil. Em princípio, tal elevação foi comemorada, com a região se tornando “autossuficiente” e dona de uma “autonomia”. Pese o estudo da Constituição Federal (1988), do ADCT 14 e demais legislações surgidas que visam regular o direito à terra, cabe delimitar pontos extremamente importantes, tais como a verticalização do poder, donde há centralização do poder em suas três funções: legislativa, executiva e judicial.

Neste capítulo a função legislativa é trabalhada tendo como marco teórico a própria Constituição Federal e toda legislação do direito de propriedade previsto constitucionalmente, por consequência, da autonomia administrativa aos estados federados. A verticalização do Poder é estabelecida através da União, pessoa jurídica titular privativa de maiores direitos e poderes sobre as terras, pois concretamente verifica-se que nos três níveis de poder (Legislativo, Executivo e Judiciário), de forma centralizada e vertical, são impostos junto aos entes federados os ditames de regularização fundiária, mitigando a autonomia dos entes estatais.

Deve-se apontar periodização em que se note sempre ter existido verticalidade no exercício de poder, no ano de 1530, com o advento das capitâneas hereditárias e o regime das sesmarias, onde havia a verticalização do Brasil como colônia de Portugal, com a consequente submissão às ordens emanadas da Coroa portuguesa. Sobre o surgimento das políticas públicas nacionais, Senhoras e Araújo (2012) comentam:

As políticas públicas surgem no Brasil colonial como uma forma de equacionar problemas econômicos e sociais, segundo um padrão incremental, horizontal e descentralizado, o qual perdura até o primeiro quartil do século XX, quando passam a ser planejadas centralizadas verticalmente pelo governo federal até o período da redemocratização no Brasil, no último quartil do século XX. De um lado, com a era do planejamento governamental no século XX, surgiram políticas verticalizadas pela União, as quais nortearam o desenvolvimento regional com base em três linhas de raciocínio: a) a ocupação espacial via territórios federais, b) o desenvolvimento, e, c) a integração do país. De outro lado, com a redemocratização do país, no final do século XX, a dinâmica de planejamento perde seu motor de verticalização exclusiva, e, passa a ser desenvolvido, também, com o estímulo para o plano das horizontalidades, justamente, por meio de políticas públicas descentralizadas e pela conformação dos territórios federais em estados.

Passada a Independência do Brasil de 1822 com o advento da Lei de Terras em 1850, após o Estatuto de Terras editado no período militar de 1964, lei nº4.504/64, e por fim a Constituição de 1988, pode-se afirmar a manutenção da verticalidade de Poder, na figura da União, atribuindo-lhe a propriedade sobre terras e criando um sistema de garantias para a defesa desse modelo centralizador.

Registra-se, também, a mora da União em colaborar com a regularização fundiária no Estado de Roraima, sendo sua omissão evidenciada, por exemplo, pelo fato de que o Estado foi constituído pela Constituição de 1988, passando a existir como Ente Federativo a partir de 1º de janeiro de 1991, mas sempre encontrou entraves na regularização fundiária também pelo fato de não existir por parte da União os destaques das áreas que lhe cabe.

Da análise da dinâmica dos fatos verifica-se que no Estado de Roraima ocorreu a posse do seu primeiro Governador Eleito, na forma do § 1º do artigo 14 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT: “Art. 14. Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos. § 1º - A instalação dos Estados dar-se-á com a posse dos governadores eleitos em 1990” (BRASIL, 1988).

Neste aspecto, a verticalidade de poder se explica com o fato da União estar em atraso há décadas para possibilitar a consolidação da regularização fundiária em Roraima. A não transferência imediata das terras para o patrimônio do Estado de Roraima determinada pelo preceito constitucional do artigo 14, § 2º conjugado com o do § 3º do art. 16, ambos da Constituição Federal (1988), gerou uma instabilidade da política fundiária e contribui para o atraso do desenvolvimento socioeconômico regional:

§ 2º Aplicam-se à transformação e instalação dos Estados de Roraima e Amapá as normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia, respeitado o disposto na Constituição e neste Ato. § 3º O Presidente da República, até quarenta e cinco dias após a promulgação da Constituição, encaminhará à apreciação do Senado Federal os nomes dos governadores dos Estados de Roraima e do Amapá que exercerão o Poder Executivo até a instalação dos novos Estados com a posse dos governadores eleitos. § 4º Enquanto não concretizada a transformação em Estados, nos termos deste artigo, os Territórios Federais de Roraima e do Amapá serão beneficiados pela transferência de recursos prevista nos arts. 159, I, "a", da Constituição, e 34, § 2º, II, deste Ato (BRASIL, 1988).

Por sua vez, estabelece a Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981, em seu artigo 15⁴, conjugado com o preceito do §2º do artigo 14 do ADCT da Constituição Federal (1988), que ficam transferidos ao Estado de Roraima, assim como ocorrido com o Estado de Rondônia em 81, o domínio, a posse e a administração dos bens móveis e imóveis que atualmente pertencem ao Território Federal de Roraima, os efetivamente utilizados pela Administração do Território Federal de Roraima.

Assim, sintetizando a legislação existente, pode-se ter que o ADCT 14, estabelece que as terras do ex-território seriam pertencentes ao Estado de Roraima, bem como no ano de 1991, com a aprovação da Constituição Estadual de Roraima e conseqüente posse governamental, o Estado passou a ter competência para gerir a política fundiária e agrícola, conforme os artigos 123 a 129.

No entanto, um traço marcante da reserva de poder central nas mãos da União é o fato de sempre ter existido condicionantes para o reconhecimento desta autonomia estadual, qual seja, a necessidade de que a União transferisse o domínio das terras ao Estado de Roraima, pois essa seria a única investida da competência.

É importante destacar (ARANTES, 2009) que a Constituição brasileira possui três tipos de propriedade rural para a devida regularização fundiária, da pequena ou média propriedade agrícola, como visto abaixo:

A propriedade definida pela Lei nº 8.629, de 1993, delimitou a área da primeira entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais, e a da segunda entre 4 (quatro) e 15 (quinze) módulos fiscais. Ambas são insuscetíveis de expropriação para fins de reforma agrária (Constituição Federal, art. 185, I); sendo que a pequena propriedade rural, quando trabalhada unicamente pela família do proprietário, não pode ser objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva (Constituição, art. 5º, XXVI). E o terceiro tipo de propriedade, que é acima de 15 módulos fiscais, também denominada de grande propriedade, ou latifúndio. Com a referida Constituição, chamada de 'Constituição Cidadã', estabelece como norma e princípio o atendimento à função social da propriedade (ARANTES, 2009).

Assim, é inarredável se afirmar que houve de fato a má utilização dos recursos naturais e humanos, pois, se o ente federado não dispôs da terra, promovendo o desenvolvimento fundiário, bem como não permitiu que pessoas interessadas em trabalhar o

⁴ Art. 15. Ficam transferidos ao Estado de Rondônia o domínio, a posse e a administração dos seguintes bens móveis e imóveis:

I - os que atualmente pertencem ao Território Federal de Rondônia; II - os efetivamente utilizados pela Administração do Território Federal de Rondônia; III - rendas, direitos e obrigações decorrentes dos bens especificados nos incisos I e II, bem como os relativos aos convênios, contratos e ajustes firmados pela União, no interesse do Território Federal de Rondônia (BRASIL, 1988).

desenvolvimento da terra através do plantio, colheita e comércio do correspondente produto, de certo, foi o responsável por ocasionar a atrofia da expansão econômica.

Da mesma forma, a omissão legislativa e silêncio administrativo quanto a esta lacuna vintenária, impediu as mudanças sociais e indispensáveis ao processo de desenvolvimento do Estado fazendo com que nos dias de hoje tenha-se uma ‘economia de contracheque’.

Dessa forma, a atividade pró-ambientalista e pró-indigenista e a posterior omissão legislativa frente às lides criadas nesta questão fundiária, repercutiram em um processo de restrição ao uso produtivo da terra, indispensável ao processo de crescimento econômico do Estado, tornando a economia do contracheque o único gatilho do desenvolvimento.

No entanto, após a conformação de conflitos fundiários oriundo dos movimentos: pró-ambientalista e pró-indigenista e o posterior silêncio administrativo federal para resolver os conflitos fundiários em Roraima, surgiu a lei federal nº 10.304/2001⁵, conhecida como Lei Marluce Pinto, que trata da transferência das terras da União para o Estado, como compensação aos efeitos sobre a perda de terras de autonomia local.

Mesmo com a elaboração da Lei nº 10.304/2001, era necessário a efetiva regulamentação do instrumento legal através de decreto, fato este gerador de mais 9 (nove) anos de omissão dos poderes, adiando o desenvolvimento regional do Estado de Roraima, pois a matéria foi regulamentada por meio do Decreto nº 6.754/2009.

Ou seja, não obstante a existência de lacuna regulatória por mais de 29 anos, criando-se assim atraso no desenvolvimento da atividade econômica e social do Estado de Roraima, pois sem a possibilidade de o Estado titular suas terras visando a atividade produtiva, surge o decreto em epígrafe com o fito de, sobretudo, normatizar o que seria do Estado de Roraima e o que seria terra da União.

⁵ (...) Art. 1º As terras pertencentes à União compreendidas nos Estados de Roraima e do Amapá passam ao domínio desses Estados, mantidos os seus atuais limites e confrontações, nos termos do art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009) BRASIL (2001).

Box 2 - Decreto nº 6.754, de 28 de janeiro de 2009

DECRETO Nº 6.754, DE 28 DE JANEIRO DE 2009

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 4º da Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, **DECRETA**:

Art 1º Ficam transferidas gratuitamente ao Estado de Roraima as terras públicas federais situadas em seu território que estejam arrecadadas e matriculadas em nome da União, em cumprimento ao disposto no art. 1º da Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001.

§ 1º A transferência de que trata o caput será feita considerando:

I - a exclusão das áreas:

- a) relacionadas nos incisos II a XI do art. 20 da Constituição;
- b) destinadas ou em processo de destinação, pela União, a projetos de assentamento;
- c) de unidades de conservação já instituídas pela União;
- d) das seguintes unidades de conservação em processo de instituição: Reserva Extrativista Baixo Rio Branco Jauaperi, Florestal Nacional Jauaperi, Unidade de Conservação Lavrados, ampliações do Parque Nacional Viruá e da Estação Ecológica Maracá e as áreas destinadas à redefinição (limites da Reserva Florestal Parima e Floresta Nacional Pirandirá);
- e) afetadas, de modo expresso ou tácito, a uso público comum ou especial;
- f) destinadas a uso especial do Ministério da Defesa; e
- g) objeto de títulos expedidos pela União que não tenham sido extintos por descumprimento de cláusula resolutória;

II - a preservação ambiental e uso sustentável da terra, em observância à Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e, no que couber, à Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, sob pena de reversão automática ao patrimônio público da União;

III - a observação dos requisitos impostos pela legislação referente às terras localizadas na faixa de fronteira e sua aquisição por estrangeiros;

IV - o seu prévio georreferenciamento, conforme determina o § 4º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a expensas da respectiva unidade da Federação; e

V - a priorização dos processos de regularização fundiária em tramitação no INCRA.

§ 2º A instituição das unidades de conservação será feita pela União após consulta ao Estado.

§ 3º A efetivação do registro em cartório da transferência de que trata o caput será feita por glebas, logo após estas serem identificadas e georreferenciadas, bem como destacadas as áreas excluídas.

Art. 2º As terras transferidas ao domínio do Estado de Roraima deverão ser preferencialmente utilizadas em atividades de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, de assentamento, colonização e de regularização fundiária, podendo ser adotado o regime de concessão de uso previsto no Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.

Art. 3º Os títulos estaduais de domínio destacados de área recebida por força deste Decreto deverão ser previamente inseridos no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR e conter o número de inscrição do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR, nos termos da Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, seus regulamentos e normas complementares.

Art. 4º Poderão ser firmados termos de cooperação técnica e convênios, ou outros instrumentos congêneres, entre a União e o Estado de Roraima, por meio de seus respectivos órgãos de terras, com a finalidade de efetivar as diligências necessárias à identificação e georreferenciamento das terras transferidas, a fim de possibilitar o registro em cartório referido no § 3º do art. 1º.

Parágrafo único. Os instrumentos a serem celebrados poderão, ainda, prever a titulação conjunta, pelos órgãos de terras da União e do Estado de Roraima, de ocupações que possam ser legitimadas e cujo processo de regularização fundiária tenha sido iniciado pela União até a data da publicação deste Decreto ou posteriormente pelo Estado de Roraima.

Art. 5º Para fins de registro no Cartório de Registro de Imóveis, o INCRA, por meio de sua Superintendência Regional no Estado de Roraima, observadas as disposições deste Decreto, expedirá termo de doação que conterá o perímetro georreferenciado do imóvel, consideradas ainda as condições do § 1º do art. 1º.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 28 de janeiro de 2009; 188º da Independência e 121º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Guilherme Cassel

Este texto não substitui o publicado no DOU de 29.1.2009

Fonte: Elaboração própria. Baseada em BRASIL (2009).

Em 5 de novembro de 2009, com a regulamentação da Lei nº 10.304, onde o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, transferiu ao Estado de Roraima as terras pertencentes à União, entre outras ações, podemos pontuar a permissão de realização de termos de cooperação e convênios entre as duas partes. Mesmo assim, não é possível se afirmar que houve significativo e perene pacificação nas questões fundiárias roraimenses, pois não se aponta qualquer atividade expressiva nos campos rurais; não existiu qualquer grande plantação agrícola que promovesse desenvolvimento econômico e social estadual.

1.4 A APLICABILIDADE IMEDIATA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - CONSEQUÊNCIAS SOBRE AS LACUNAS LEGISLATIVAS - O ATRASO ECONÔMICO

Certamente não seriam desencadeadas tais dinâmicas se fosse reconhecida aplicabilidade das normas constitucionais, bem como se fosse superado esse modelo centralizador em que a União fica responsável por ditar o ‘*time*’ das políticas públicas dos entes federados, ter-se-ia a implementação efetiva da autonomia administrativa a estes entes federados como unidades federadas.

A Constituição Federal (1988) poderia ter aplicabilidade imediata ao efetivar esses direitos e mesmo com a necessidade de legislação complementar que ela não se cria tanta burocracia e centralização de poder, o que de certa forma configura o silêncio administrativo, acirrando a disputa de terras e dificultando a estes entes a obtenção de crescimento econômico, financeiro e o trabalho social sobre a terra.

Atualmente, vários estados da federação, em específico, os ex-territórios, vivem dificuldades, pois a maior parte da economia dos mesmos não são fomentadas pela atividade sobre a terra e sim sobre o capital injetado na “economia de contracheque”, ou seja, dos funcionários públicos, carecendo de atividade produtiva e econômica sobre a terra de propriedade dos estados destinadas à reforma agrária e distribuição como um todo.

Senhoras (2008) menciona a necessidade de se realizar o padrão econômico tripartite de relações econômicas de Roraima, do qual é responsável por apenas 0,1% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional.

Em primeiro lugar, observa-se, por um lado, que a centralidade da “economia do contra-cheque” (sic) do funcionalismo público funciona estruturalmente como um buffer ou um colchão amortecedor frente aos choques assimétricos de curto prazo na economia, uma vez que o volume de recursos transferidos que é pré-definido anualmente pelos orçamentos das esferas públicas suaviza ou retarda os efeitos negativos das crises. Como Roraima é o Estado brasileiro que mais recebe recursos federais em termos per capita, a estabilidade da trajetória temporal da taxa de crescimento do PIB demonstra que existe uma correlação positiva que acompanha a taxa de crescimento das transferências federais. Caso a União venha a sentir os efeitos da crise, adotando políticas econômicas contracionistas, certamente o volume das transferências para o Estado diminuirão e, portanto, a taxa de seu crescimento estará comprometida (SENHORAS, 2008).

Nota-se, que ao longo dos anos os atores políticos têm se especializado em promessas de campanha em que afirmam ser necessário lutar pela autonomia estadual através da atividade legislativa pós-Constituição de 1988, como forma de implementar a tão sonhada autonomia advinda com a Constituição Federal e o ADCT 14 em que formalmente atribuiu.

Dever-se-ia ter como norte a Constituição de 1988, bem como a auto aplicabilidade dos direitos e garantias fundamentais, dentre eles o direito à moradia, onde há espaço e se faz necessário a atividade legislativa complementar ao constituinte, pois uma constituição há de ser tida apenas como norma fundante e norte, não conseguindo esgotar todas as hipóteses que surgem com o convívio em sociedade.

Nas disposições constitucionais ao longo dos incisos do artigo 5º, há inúmeras garantias ao direito de propriedade, tratando-o como um direito fundamental, cláusula pétrea, que atinge a propriedade sobre bens móveis, imóveis, materiais e imateriais. Observando respectivamente os preceitos insculpidos nos incisos XXII e XXIII, da Constituição Federal do Brasil (1988) é garantido o direito de propriedade e que esta atenderá a sua função social.

Bastos (1994 *apud* ARANTES 2009) afirma que em Estados Modernos, o regime jurídico está atrelado à regulação dos direitos de propriedade de bens, dando-se esta regulação sobre forma de regulamentação *a posteriori*, ocasião em que se especifica o direito, bem como, sua composição e a forma de utilização, além de criar regras de proteção contra atos ilegítimos, e/ou danosos, emanados de particular ou pelo próprio Estado.

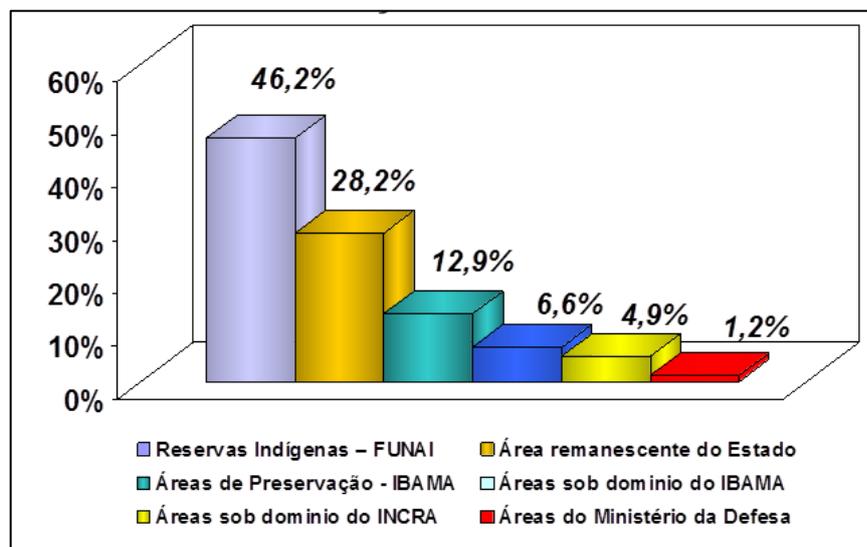
Atualmente, observa-se que todos os países dispensam tratamento minucioso, sobretudo quanto ao exercício dos direitos de propriedade e, com a regulamentação dos mesmos, atinge-se maior proteção a estes, pois em face do sistema protetivo normativo,

garante-se a realização dos objetivos e finalidades para os quais estão comprometidos e que originaram o seu surgimento (ARANTES, 2009).

Certamente a regulação do direito de propriedade e sua implementação, torna a sociedade mais desenvolvida, promove justiça social e prosperidade econômica, papéis que devem ser assegurados pelo Estado em suas funções legislativas e executivas, cabendo ao Poder Judiciário, apenas de forma acidental, ser chamado para solucionar tais conflitos.

Os atuais problemas de direito de propriedade da terra em Roraima são compreendidos, tanto pela produção de leis antes e após a criação da Constituição de 1988, que versavam sobre a formação de reservas ambientais e terras indígenas, bem como, delimitação de faixas de fronteira, o que repercutiu junto a um longo período de silêncio administrativo de transferência de terras da União para o Estado, em uma forte limitação para o uso produtivo das terras para uso particular, principalmente por parte do agronegócio.

Figura 4- Distribuição fundiária em Roraima



Fonte: SEPLAN (2015).

Tabela 1 - Divisão de áreas no Estado de Roraima

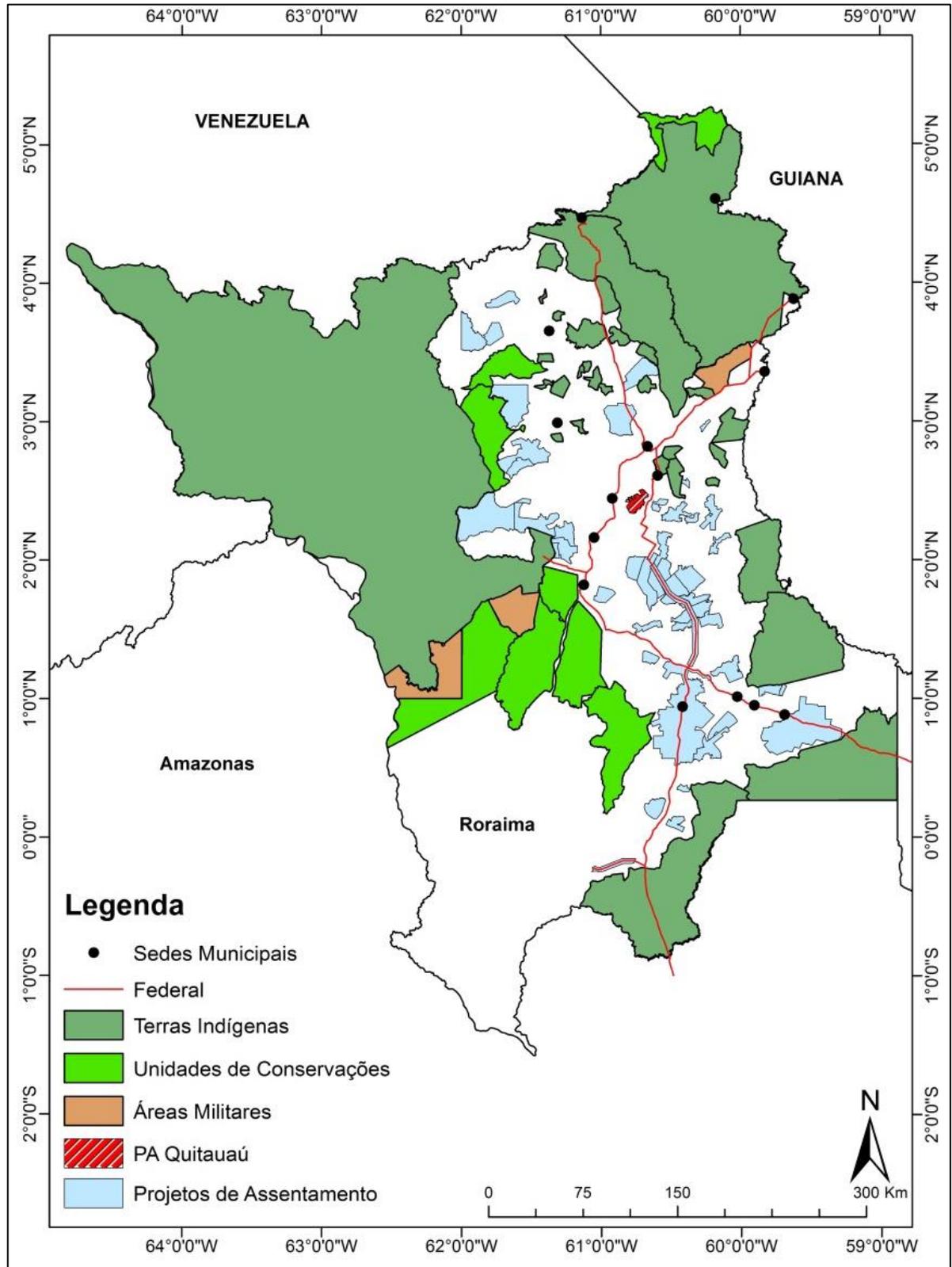
ÁREA TOTAL DO ESTADO	22.429.898 há
Áreas Indígenas	10.470,498 há
Áreas do IBAMA	1.587.908 há
Áreas de assentamento do INCRA	1.188.930 há
Áreas do Ministério da Defesa	174.861 há
Outras áreas	6.766.954 há
Áreas remanescentes para o Estado	2.240.747 há

Fonte: SEPLAN (2015).

Conforme pode ser observado na tabela e no mapa acima, a distribuição de terras em Roraima, é altamente assimétrica e concentrada em razão das legislações federais, que privilegiaram sua estruturação em terras indígenas (administradas pela FUNAI, 46,68%), reservas ambientais (administrada pelo ICMBio e IBAMA) e áreas militares (Forças Armadas) e faixa de fronteira, restando cerca de 10% de terras para uso autônomo do Estado de Roraima, ou seja uma completa limitação em caráter de desenvolvimento econômico e uso do território, destacando-se principalmente aqueles ligados ao agronegócio do Estado.

Ainda para verificar a destinação das terras do Estado de Roraima, observa-se no mapa a seguir, o desequilíbrio federativo em Roraima, onde há uma faixa contínua de áreas demarcadas e remanescentes, cercadas por áreas isoladas e protegidas:

Mapa 1 - Distribuição das terras de Roraima



Fonte: FUNAI (2015)

Ressalta-se ainda, a Lei federal nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que limita o uso territorial da terra na faixa interna de 150km de largura em relação a linha de fronteira internacional. O Estado de Roraima possui uma extensa área de fronteira tanto em relação à Venezuela, quanto à Guyana.

1.5 O PAPEL DA ATIVIDADE LEGIFERANTE FEDERAL NA CRIAÇÃO DE RESERVAS INDÍGENAS E AMBIENTAIS NO TERRITÓRIO E ESTADO DE RORAIMA

O fato de se conferir à União competência para legislar privativamente sobre Direito Ambiental, conforme dispõe a Constituição Federal (art 22, inciso I) talvez seja um dos pontos nevrálgicos que dinamiza os conflitos envolvendo o Estado de Roraima e a esfera federal no tocante ao exercício do chamado poder legiferante relativo à questão fundiária local.

Se não bastasse a União legislar acerca de Direito Agrário, como dito supra, para agravar e tornar mais espinhosa tal relação entre Poderes, a Carta Magna ainda atribuiu ao Executivo federal a função de normatizar matéria concernente à política indigenista em seu inciso XIV do art. 22 da Constituição Federal (1988).

Vale frisar que a legislação que norteia tal política está imbricada com as leis que tratam da regularização fundiária e cabe apontar que tanto a política quanto a regularização implicam, no que diz respeito aos Direitos de Posse e de Propriedade, visto a Constituição conferir à União poder dispor de seus bens como de particulares, para fins de criação de reservas, sejam elas indígenas ou ambientais.

O fato da Lei Maior para estes casos estar amparada no princípio de que todas as terras do Brasil pertencem à União é que leva a sociedade a se deparar com inúmeras distorções jurídicas de conflito de competência, no qual acaba sendo dirimido nos tribunais. Mas antes de adentrar nessa seara em torno da discussão sobre o cabimento administrativo das terras indígenas, faz-se necessário abordar a atuação da esfera federal no Estado de Roraima em relação à questão ambiental e suas políticas para com o desenvolvimento da região.

Desde quando o discurso ambiental passou a incrementar o debate a respeito do planejamento territorial da Amazônia, em meados da década de 1980, ganhou força nesta uma racionalidade ecológica, apresentada como necessária ao ordenamento territorial da região.

Neste caso, o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) foi o instrumento que esteve desde então fortemente associado à materialização territorial desta racionalidade.

Em uma forma compensatória de interagir e tornar compatíveis o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental, os organismos multilaterais colocaram em prática um novo regime econômico no qual a tônica ambiental agora era elemento central. Nesse sentido, o ordenamento jurídico de uma forma geral passou a orientar-se em consonância com o discurso ecológico.

Desde então, o governo federal segue em sua atividade legiferante um caráter voltado para as questões ambientais, conforme a nova ordem mundial, criando-se um corpo normativo para atender as determinações de tal ordem. Sendo assim, a esfera federal passou a executar um programa de políticas públicas direcionado à implantação de criação de reservas ecológicas, áreas de preservação e reservas extrativistas, articulando às mesmas um objetivo econômico.

Para isso, criou-se o novo Código Florestal, alterou-se a legislação fundiária para que se ajustasse e contextualizasse com a realidade presente, além de se instituir instrumentos novos para tornar eficaz tais políticas, como a concessão de direito real de uso, o Comitê de Compensação Ambiental e já referido Zoneamento Ecológico Econômico. De posse desta instrumentalização, o papel legiferante da União vem mostrando uma profunda reconfiguração territorial nas regiões brasileiras, sem medir as consequências que tais mudanças radicais vão acarretar para o futuro do país.

O outro lado da moeda da atual política fundiária do governo federal e sua atividade legiferante relaciona-se com a questão da demarcação das terras indígenas. Problema complexo, que envolve não só aspectos da ordem do Direito Público, como o processo de transferência por parte da União de suas terras que agora são de Roraima após esta tornar-se estado, mormente assuntos de natureza privada, como direito de propriedade.

Quando da criação do Estado de Roraima por força do art. 14 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias e pela posse do primeiro governo estadual eleito em 1990 (§1º do artigo 14), a Constituição exigiu, para a transformação e instalação da recente Unidade Federativa, à teor do § 2º do art. 14, que fosse aplicado os mesmos critérios normativos dados ao processo de criação do Estado de Rondônia (BRASIL, 1988).

Desse modo, em face do comando constitucional determinou-se desde logo, sem necessidade de qualquer edição de lei ou regulamento, a incidência dos efeitos legais determinados na Lei Complementar nº 41 de 22/12/1981 para o caso de Roraima. Assim,

como ocorreu no processo rondoniense mediante dita Lei, deveria também com Roraima se dar a transferência do domínio, da posse e da administração dos bens móveis e imóveis que não pertenciam exclusivamente à União e os efetivamente utilizados por órgãos federais⁶. Em outras palavras, a própria esfera federal acabou gerando um atrito em razão da inobservância do referido dispositivo legal.

Ao criar uma anomalia normativa e aplicá-la, a União priorizou para si uma legitimidade que não é sua em detrimento de um direito que o Estado de Roraima se vê privado para legislar, pois houvesse se efetivado, como aconteceu com Rondônia, a transferência dos bens legal e legitimamente pertencente a Roraima, seu governo podia dispor de imóveis que hoje são áreas indígenas sob responsabilidade da União.

Na verdade, devido a esse imbróglia legal, vez que embora a esfera federal em 2009 tenha resolvido devolver tais bens e essa devolução ainda esteja em processo de negociação, instalou-se um contexto de insegurança jurídica na realidade fundiária roraimense acerca das terras indígenas locais. Referido contexto se dá pelo fato de a maior parte do território de Roraima ser composto por áreas indígenas, 46,68% da superfície estadual, conferindo assim a presença e atuação legislativa forte da esfera federal.

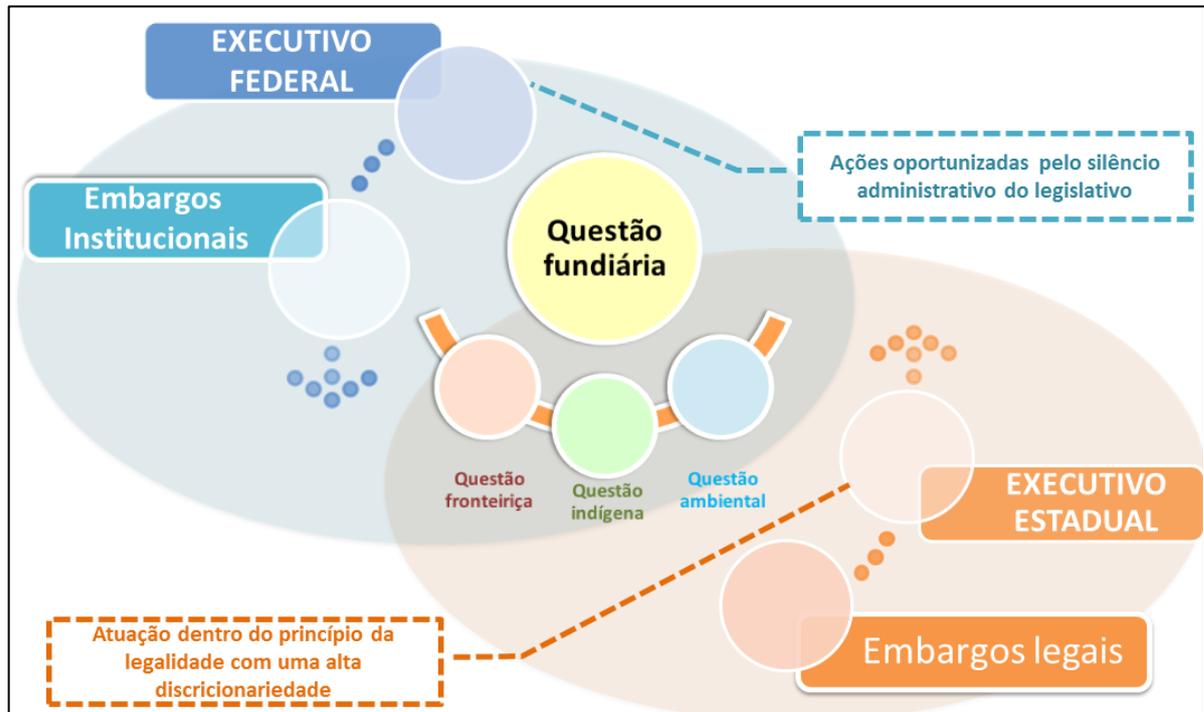
Mediante um papel legiferante ativo por parte da União, foram criadas 32 reservas após a Constituição até 2006, correspondendo um total de 68,42% das terras em regime de tutela do estado, de acordo com o ZEE de 2008. Número este que pode estar relacionado com a diminuição de 34% dos estabelecimentos agrícolas, segundo o censo agropecuário de 2006 (ARANTES, 2009).

Por um lado, sob a perspectiva de influência de atuação do executivo Federal com relação ao Estado, pode-se dizer que está prefigurada a existência de embargos institucionais no sentido da União estabelecer marcos legais de proteção ambiental, indigenista e fronteira em detrimento da atuação legal do estado na gestão de seu território.

Por outro lado em âmbito estadual percebe-se a existência de embargos legais que limitam seu campo de atuação com relação ao ente federal, questão esta que exerce caráter fundamental de limitação dos poderes do Estado como ente federativo em virtude da ausência de mecanismos legais que permitam o desenvolvimento econômico do estado de Roraima mediante a utilização de suas terras como fonte de investimento.

⁶ Conforme dispõe o art. 15 da mencionada Lei Complementar nº 41.

Figura 5 - Sistema de atuação do Poder Executivo frente à questão da regularização fundiária



Fonte: Elaboração própria (SANTOS JUNIOR; SENHORAS; SILVA, 2015). Baseada em SENHORAS (2015).

Conforme o estudo de (ARANTES, 2009), dos 15 municípios que compõem Roraima, todos apresentam algum percentual quantitativo de terras indígenas em seu espaço territorial, sendo que Normandia, Uiramutã, Alto Alegre, Pacaraima e Iracema possuem mais de 70% de sua área. Todas as áreas com algum potencial econômico produtivo de Roraima, da floresta ao lavrado, estão sob a tutela legislante do governo federal a título de reserva indígena, em uma franca evidência do interesse da União em tais terras.

Nesse sentido, nota-se que o caráter da legislação como o da política indigenista pátria para Roraima é indubitavelmente impositiva e de obstrução ao desenvolvimento econômico adotado anteriormente no Estado, porquanto o papel complicador e ambíguo que a União assume em proporcionar um cenário de instabilidade no campo, como verificado na realidade rural presente de Roraima.

Mas como tudo tem suas razões, tal postura imperiosa e ativista da esfera federal para com a questão indígena e também ambiental, não é à toa. De uns anos para cá, as sociedades indígenas se organizaram e na condição de atores obtiveram uma série de êxitos junto aos organismos internacionais e países poderosos, logrando a construção de um sistema jurídico de proteção de seus direitos.

Da mesma forma, consequência da crise climática e do paradigma do interesse comum e de todos, forjou-se um regime de cooperação multilateral entre as nações em torno do tema ambiental, passando este a se apresentar como assunto global na agenda positiva da ONU e de órgãos similares. Ambas questões e os aspectos que as cercam mobilizaram o mundo inteiro e ensejaram na formatação de um programa financiado pelos países mais ricos, com a finalidade de proteger a maior floresta do planeta: o Programa para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - PPG7 (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, s/d).

No âmbito deste programa, foi criado pelo governo federal o PPTAL, Programa de Proteção das Terras da Amazônia Legal, cujo escopo é de regularizar fundiariamente as terras dos povos indígenas da Amazônia (MONTANARI JUNIOR, 2011). De um modo tempestivo as normas que norteiam a política indigenista, assim como a ambiental, na Constituição brasileira sofreram alterações fulminantes e radicais com os efeitos provocados pelos dois programas financiados pelo G7⁷.

Tal dinâmica explicita-se a partir das mudanças interpretativas que ganharam um caráter de assistência eminentemente estatal os principais preceitos legais, no tocante à tutela-proteção e autonomia dos povos indígenas e suas terras que amparam os dispositivos infraconstitucionais do Estatuto do Índio, mormente o caput do art. 231 da Constituição Federal, interagindo com o novo contexto jurídico emergente (FREITAS, 2007).

A mesma atenção foi dada à legislação ambiental, entrelaçando esta à política indigenista e à regularização fundiária, fazendo destes três problemas sociais uma só bandeira, atrelada à efetiva cooperação dos recursos dos programas internacionais. Quanto à criação das terras indígenas no Estado de Roraima, a preocupação não foi diferente, além de órgãos internos como a FUNAI, existem órgãos internacionais que ajudam na preservação da cultura e proteção indígena. A criação de reservas indígenas surge a partir da década de 1980, totalizando o número de 32 reservas em Roraima como visto na tabela a seguir:

⁷ Grupo dos 7 países mais desenvolvidos do mundo.

Tabela 2 - Demarcações Indígenas no Estado de Roraima

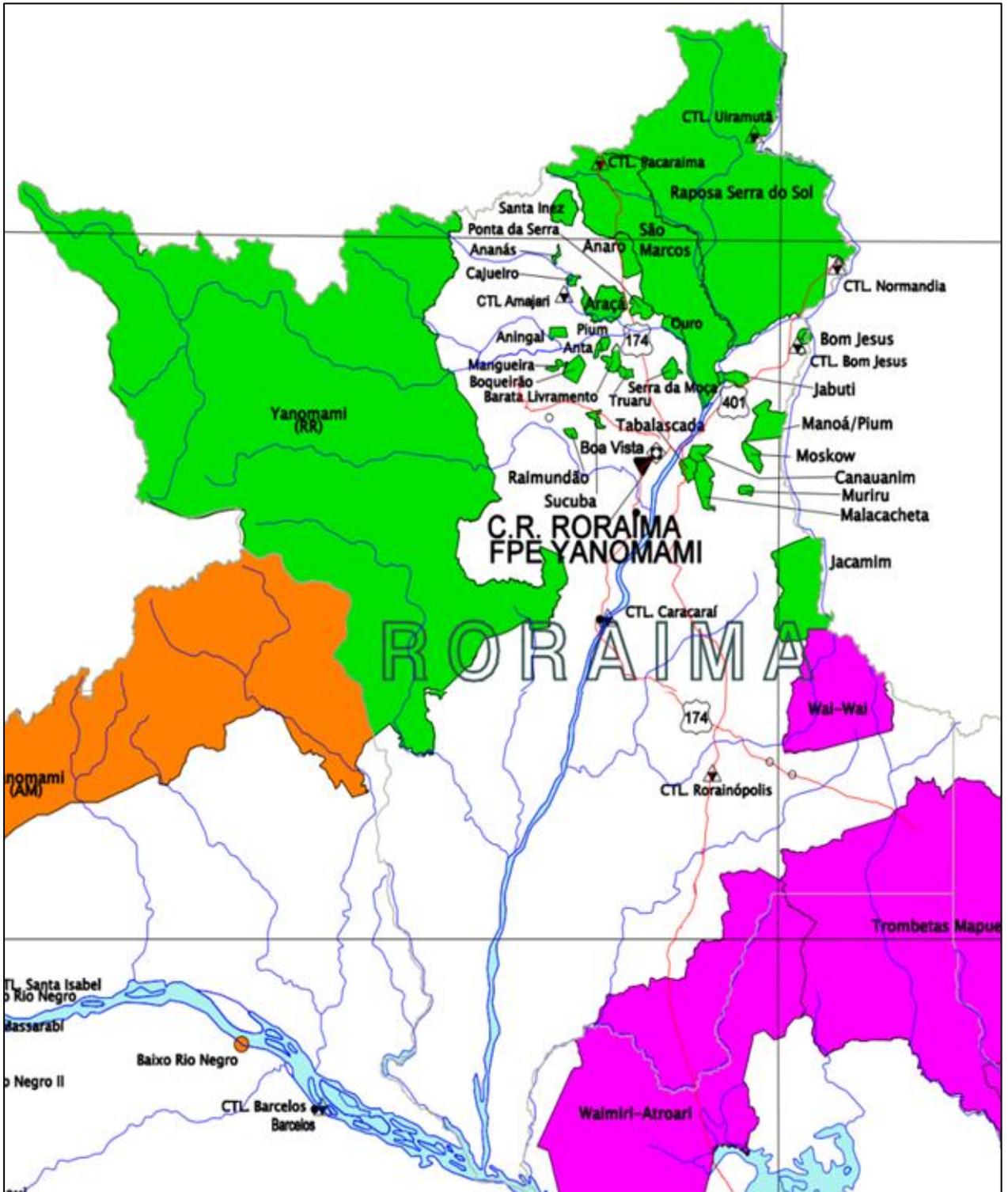
TERRAS INDÍGENAS		DECRETOS
16 de fevereiro de 1982	Ananás	Decreto nº 86.920
	Sucuba	Decreto nº 86.921
	Santa Inez	Decreto nº 86.922
	Mangueira	Decreto nº 86.923
	Manoa/Pium	Decreto nº 86.924
	Aningal	Decreto nº 86.933
	Araçá	Decreto nº 86.934
	Cajueiro	Decreto nº 86.932
TERRAS INDÍGENAS		DECRETOS
1982	Ponta da Serra	Decreto nº 86.935. 17 de fevereiro
1989	Yanomami	Decreto no 98.502. 12 de dezembro
1991	Bom Jesus	Decreto nº 257. 29 de outubro
	Serra da Moça	Decreto nº 258. 29 de outubro
	Pium	Decreto nº 271. 29 de outubro
	São Marcos – RR	Decreto nº 312. 24 de dezembro
	Anta	Decreto nº 376. 24 de dezembro
	Truaru	Decreto no 387. 24 de dezembro
1996	Malacacheta	Decreto de 5 de janeiro
	Canauanim	Decreto de 15 de fevereiro
	Jabuti	Decreto de 15 de fevereiro
1997	Raimundão	Decreto de 3 de novembro
2001	Ouro	Decreto de 18 de abril
	Barata Livramento	Decreto de 10 de dezembro
2003	Moskow	Decreto de 30 de maio
	Boqueirão	Decreto de 6 de junho
	Muriru	Decreto de 23 de junho
	Jacamim	Decreto de 23 de junho
2005	Raposa Serra do Sol	Decreto de 15 de abril
	Tabalascada	Decreto de 19 de abril
2009	Anaro	Decreto de 21 de dezembro
	Pirititi	
	WafWái	
	Zoe	

Fonte: Elaboração própria. Baseada em FUNAI (2015).

Longe do que se possa pensar, o que se vislumbra por trás do atuante empenho da atividade legiferante da União pelas causas ambientais e dos índios não tem a ver com uma questão de justiça, mas do escopo de tal atividade está intimamente ligado a ajuda financeira que os países ricos se propuseram em prol da defesa das florestas tropicais.

Veja-se, que toda essa mobilização voltada em salvaguardar os direitos das terras indígenas e das florestas de repente por parte do governo federal, tem por único interesse os investimentos do G7 nessas causas no Brasil, sem se preocupar com a insegurança jurídica e o clima de tensão que se criou no campo.

Figura 6 - Terras indígenas em Roraima



Fonte: FUNAI (2015)

Com base nas ações do Executivo Federal na Amazônia Ocidental relacionado à criação e terras ambientais, principalmente indígenas, observa-se que no caso especificamente de Roraima, as diferentes terras indígenas possuem uma extensão territorial significativa de maneira que nas regiões nordeste e sudeste do estado existe um amplo espaço territorial indígena, estando as terras disponíveis para uso por parte do estado, multicortadas em na área central do estado.

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O presente capítulo objetivou desencadear uma discussão histórica e de marcos legais em torno dos problemas fundiários à luz do Poder legislativo, abordando conceito de silêncio administrativo e omissão legislativa no tocante à normatização da questão fundiária do Brasil colonial ao Brasil republicano.

Existe uma série de rugosidades que vem do Brasil colonial, passando pelo Brasil Império, no qual a monarquia e o poder moderador acabavam concentrando os poderes no Executivo, ou seja, em sua capacidade de legislar, executar e judicializar temáticas ligadas à terra, razão pela qual houve um forte processo de concentração no período do Império.

Neste íterim surge o primeiro marco regulatório com relação à questão fundiária: a Lei das Terras. Depois da Lei das terras há todo um salto, caracterizando um silêncio administrativo. Apenas na década de 1960, em função da forte pressão de mobilizações da liga dos camponeses, surge o Estatuto da Terra e depois, o terceiro e último marco, com a constituição de 1988.

Nesta conjuntura nota-se que ao longo de cinco séculos somente três marcos foram formalizados. A noção de silêncio administrativo portanto, está na percepção que ao longo desses quinhentos anos apenas três marcos legais fundamentaram a questão da terra no Brasil.

A Constituição de 1988 resgata um conceito histórico no Brasil, mas que de certa maneira nunca se manifestou nos marcos anteriores, que é a noção de função social da terra, abordagem que surgiu na Lei das Terras, no Império, mas que passa a ter novo sentido a partir de 1988.

A partir de então começam a surgir certas verticalidades em relação a questões indígenas, ambientais e fronteiriças que acabam restringindo políticas que foram consolidadas ao longo de todo o processo histórico citado no decorrer do século XX.

2. A QUESTÃO FUNDIÁRIA EM RORAIMA À LUZ DO PODER EXECUTIVO

A Constituição Federal assevera, em seu artigo 2º que “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988). Ao se analisar o Poder Executivo, torna-se indissociável deste os institutos da “separação dos poderes” e o Presidencialismo, originando-se a compreensão da forma de governo⁸ de determinado Estado, a qual, por sua vez, torna-se relevante pelo fato de o modelo adotado servir para identificar quem governa, bem como a forma como se governa.

Se analisado historicamente, buscando desde a sua origem, embora o poder seja uno e indivisível, a ideia de separá-los em Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, tripartição, está compatível com a necessidade de sua maior organização no que concerne às funções assumidas pelo Estado, pois permite uma melhor administração do Estado e propicia instrumentos de controle dos poderes oferecendo as ferramentas de contenção de poderes baseada na Teoria de Divisão de Poderes, conhecida como Sistema de Freios e Contrapesos⁹.

Apesar da independência do Executivo, mencionada constitucionalmente, esse Poder responde por seus atos contrários à lei perante o Judiciário e, eventualmente, perante o próprio Poder Legislativo. Essa responsabilidade alcança tanto o Estado, como pessoa política, quanto os agentes públicos no exercício de cargo. No entanto, é inegável, conforme será visto adiante, que recai sobre o Poder Executivo a missão de gestão administrativa, visando principalmente a execução e implementação das políticas estabelecidas na CF/88.

Não pode ser ignorada a existência dos outros dois poderes, que possuem funções típicas assimétricas ao Poder Executivo, mas que, por serem essenciais dentro de um Estado, houve por estabelecer constitucionalmente a garantia da harmonia e sintonia, em que pese, separados funcionalmente. Não é de muito rigor a utilização do termo “independência”, tampouco a expressão “separação de Poderes”.

Delimitadas as atribuições do Poder Executivo em face aos demais, serão exploradas as competências constitucionais do Poder Executivo, especificamente no que concerne à Regularização Fundiária em Roraima, buscando identificar principalmente as manifestações de vontades administrativas através da prática ou não de atos administrativos, além dos direitos sobre a terra decorrentes da lei.

⁸ Forma de governo, terminologia utilizada por Norberto Bobbio no Dicionário de Política, diferencia-se de forma de Estado ou regime. Esta, fundamentada em Aristóteles, classifica-se pelo poder de um, de poucos ou de todos (autoritarismo, totalitarismo, democracia, aristocracia, república e monarquia).

⁹ Consagrada pelo pensador francês Montesquieu na obra O Espírito das Leis

2.1. A QUESTÃO FUNDIÁRIA À LUZ DA DISCRETIONARIEDADE E LEGALIDADE DOS ATOS EXECUTIVOS

A Constituição Federal como norma maior, instrumento que formaliza todo sistema administrativo e jurídico brasileiro, deve ser considerada a expressão máxima da soberania popular, soberania essa que é considerada o fundamento central para a criação dos Estados modernos. “O povo não poderia ser apenas o autor da Constituição, mas tinha de ser o soberano, sem se deixar travar pela Constituição. A visão radical da soberania popular ganha espaço” (MENDES et al., 2007, p. 176, *apud* FERNANDES & BICALHO, 2011).

A representação política parte da teoria da soberania nacional, a qual conduz a um governo representativo (CANOTILHO, 2003, *apud* FERNANDES & BICALHO, 2011). A titularidade do poder passa a ser atribuída ao povo, mas para o seu exercício delegou-o aos seus representantes, os quais seriam então os únicos legitimados para confeccionar a maior expressão da vontade popular – a lei.

Tal pensamento foi imortalizado no art. 6º da Declaração francesa de 1789 de que a lei “é a expressão da vontade geral. [...] Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através dos seus representantes, para a sua formação” (FERNANDES & BICALHO, 2011).

Com esses fundamentos, pode-se entender o valor axiológico emprestado a uma Constituição de um país, em especial no caso em exame a Constituição Federal (1988), como instrumento que passou a prever a função social da propriedade, o direito de propriedade em si e demais obrigações do Poder Público, em específico na pessoa do Chefe do Poder executivo pela natureza centralizada, descentraliza e desconcentrada.

A Constituição Federal (1988) estabelece (art. 5º, caput) o direito à propriedade: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

Nas disposições constitucionais ao longo dos incisos do mesmo artigo 5º, tem-se inúmeras garantias ao direito de propriedade, tratando-o como um direito fundamental, cláusula pétrea, que atinge a propriedade sobre bens móveis, imóveis, materiais e imateriais. Veja-se respectivamente os preceitos insculpidos nos incisos XXII e XXIII, na Constituição Federal (1988) é garantido o direito de propriedade a qual atenderá a sua função social (BRASIL, 1988).

A problemática a ser enfrentada neste capítulo não é a ausência de direitos constitucionais garantidores da política agrária, mas a falta de aplicação do poder público, a ponto de configurar até mesmo silêncio administrativo e de forma transversa violação a direitos de propriedade. Direitos são normas que possuem conteúdo declaratório, onde se cria uma hipótese em que o Estado se obriga perante o administrado, nascendo uma obrigação em que se exige do Estado uma conduta positiva e uma negativa.

Neste contexto da garantia de direitos, a titulação de terras é uma obrigação de cunho positivo, pois preenchidos determinados requisitos legais, há de se exigir e esperar do Estado um comportamento. Além dos direitos, o texto constitucional trouxe garantias a estes direitos, (instrumentos assecuratórios para estes direitos) pois sem as garantias, seria difícil dar efetividade e preservar os direitos, sobretudo perante o próprio Estado, pessoa jurídica de direito público que mais viola os direitos dos cidadãos.

Neste ponto, viola-se o próprio Estado Democrático de Direito, restando a indagação de que se o Estado não se submete às normas que ele mesmo edita, não podendo exigir que a administração o faça. Como os direitos são passíveis de inobservância, como ocorre com o direito à propriedade da terra, ao menos tecnicamente se deveria recorrer às garantias constitucionais, pois as mesmas são normas de conteúdo assecuratório, nascendo para assegurar e preservar o direito em si, neste caso o direito de propriedade.

No que tange à terra, temos instrumentos específicos como o Mandado de Segurança, Usucapião e ações de defesa da posse, a qual não se confunde com a propriedade, mas também, propriedade sem posse é um corpo sem alma. Portanto, mesmo existindo direitos e garantias a estes direitos, não há o cumprimento pelo Poder Executivo, o que geram demandas reprimidas, tanto pela inobservância da Constituição Federal (1988), quanto na ausência de instrumentos legais aptos a conjugarem o que se prevê constitucionalmente com a atividade administrativa dos gestores encarregados a dar efetividade e personificar a manifestação de vontade da lei.

Mais adiante será tratado sobre o ato administrativo para poder se abordar a questão do silêncio administrativo e inoperância do Estado na efetivação de direitos e garantias constitucionais ligados à terra. Antes é importante dimensionar os direitos à terra, pois já que o Poder Executivo não os efetiva, precisa-se verificar se tais direitos possuem apenas cunho programático e/ou declaratório, não sendo vinculativo à administração, em específico ao Poder Executivo.

Diante de tamanha lacuna entre o direito positivado na Constituição e sua aplicabilidade, traz-se para o estudo a corrente do neoconstitucionalismo, surgido após a Segunda Guerra Mundial, como forma de defesa à força normativa emprestada à Constituição Federal (1988). Trazendo para o ordenamento jurídico brasileiro, aponta-se ser, sobretudo, uma via alternativa ao Poder Executivo, em específico possibilitando ao Poder Judiciário maior poder de implementação de políticas fundiárias no Brasil.

É certo, em que pese a parte expressiva da doutrina, reconhecer e difundir a teoria neoconstitucionalista contemporaneamente como forma de emprestar ao Poder Judiciário o papel de efetivar os direitos fundamentais, este se dará para dirimir a inoperância do Poder Executivo, bem como existência de resistências, sob o argumento da tripartição de poderes. É o caso típico do Mandado de Injunção, onde a ausência de norma regulamentadora de direito ante ao Poder Judiciário, em substituição ao legislador cria a norma para o caso concreto.

Os críticos a uma das facetas do neoconstitucionalismo, no aspecto de emprestar a função legislativa ao Poder Judiciário, sustentam que a judicialização da política vai de encontro ao Estado Democrático de Direito, pois a função legislativa seria do Poder Legislativo, abrindo-se também precedentes para condutas arbitrárias e ilegais, além de violar a autonomia privada feriria o ideal de Estado Democrático (SARMENTO, 2009).

Ainda, segundo Sarmento (2009), estabelecer-se-ia verdadeira “judiciocracia¹⁰”, o que de certa forma, em razão do regime democrático de representatividade popular através do voto e seus respectivos representantes escolhidos para o parlamento, estaria se violando pelo judicialização da política. Limitando assim, o poder do povo em se autogovernar, deslocando importantes decisões da sociedade ao Poder Judiciário.

Reforçando as críticas ao neoconstitucionalismo, em específico à possibilidade de maior atuação do Poder Judiciário em substituição ao Poder Executivo, afirma-se que para a efetivação dos valores e direitos constitucionais, a judicialização da política caracteriza-se pela criação de verdadeiro poder de reforma à Constituição permanentemente pelo Poder Judiciário. Os ideais neoconstitucionalistas possuem esteio em valores já trabalhados pelo Direito Constitucional desde o século XIX, neste momento apenas agregando solução para problemas que acompanham o direito desde a sua estruturação com base na Constituição (SARMENTO, 2009).

Pode-se concluir sobre tais fatos, a separação de poderes na esquemática prevista por Montesquieu, que também sofre uma mudança substancial com a chamada judicialização da

¹⁰ O Poder Judiciário é quem tem o poder jurisdicional. Quem diz a vontade da lei, a interpreta e lhe aplica.

política e a ideia de juridicidade administrativa. Entende-se, hodiernamente, que os poderes constituídos não mais se limitam – apenas e exclusivamente – pelas leis, mas sim, pelo Direito, vinculando agentes públicos e cidadãos, diretamente ao texto constitucional que irradia seus valores por toda a sociedade.

No que tange ao direito à propriedade, é de se buscar a oponibilidade de sorte a justificar a atividade do Poder Executivo de fomento à atividade produtiva da terra, titulando-a aos indivíduos como forma de atender também, além do direito de propriedade, a atividade econômica e a função social da propriedade.

2.2 DESVIOS DE FUNÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL QUANTO À QUESTÃO FUNDIÁRIA

Para aferir a preponderância dos direitos fundamentais e até mesmo ponderar sobre aparente conflito entre eles, a literatura os classifica em gerações ou dimensões¹¹. Para o objeto da presente pesquisa interessa abordar as duas primeiras gerações ou dimensões de direitos. Cronologicamente os direitos de primeira geração, por óbvio, precedem aos demais quanto ao surgimento.

Existe dever do Estado para com os indivíduos, não agindo contra seus direitos de individualidade, vida, liberdade e propriedade, como uma regra, mas restringindo estes direitos quando diante doutro de igual valor. É de dever jurídico imposto ao Estado, dever principal de não fazer, ou seja, de não interferir nestes direitos, uma vez que o Estado não privará o indivíduo da vida, da liberdade, da propriedade, senão nos casos autorizados por lei.

Quanto aos direitos de segunda geração, são os direitos caracterizados como direitos sociais, tais como a saúde, educação, moradia, alimentação, trabalho e outros. Assim, verifica-se de início, haver dever jurídico do Estado em duas dimensões de direitos, pois é inegável que a moradia e o trabalho no campo são decorrentes do próprio direito de propriedade sobre a terra, estando todos eles vinculados entre si, de sorte a se exigir do Estado sua implementação imediata. Segundo o preceito constitucional:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (BRASIL, 1988).

¹¹ Norberto Bóbbio, na obra “Era dos Direitos”, alerta para se evitar a nomenclatura “geração”, pois transmite a ideia de fim de um ciclo, o que não ocorre com os direitos fundamentais.

O STF interpretando o alcance do dispositivo constitucional asseverou que as normas de direitos fundamentais não precisam de regulamentação, o que torna a presente pesquisa pertinente, ao passo que a aplicabilidade imediata ao direito de propriedade, como se justifica tamanha judicialização sobre as demandas de terras em Roraima, bem como o silêncio administrativo do Poder Executivo, através do Instituto de Colonização de Terras, pois, via de regra, àquele compete praticar os atos administrativos de regularização fundiária.

Assim, visando superar a problemática da inefetividade dos direitos fundamentais em razão do silêncio administrativo, bem como na ilegalidade dos atos praticados, quando da manifestação de vontade da administração, busca-se superar o fato da norma programática¹² das cláusulas constitucionais, da impositividade dos direitos e garantias fundamentais, desta forma surgindo questionamentos sobre as condutas dos gestores públicos diante da implementação ou não dos direitos de forma efetiva.

Nas indagações sobre regularização fundiária, não será adentrado a questão propriedade urbana, pois o objetivo da pesquisa são os imóveis rurais, sobretudo, a ausência de titulação de terras aptas a gerar produção e desenvolvimento econômico no Estado, fazendo com que se viva somente do Fundo de Participação do Estados, a única fonte de renda são os repasses financeiros constitucionais e não a atividade produtiva sobre a terra.

São diversas as explicações para a falta de desenvolvimento do Estado de Roraima, quer pela ausência de segurança jurídica gerada pela ausência de titulação da terra que vem repercutindo na falta de interesse de empenho de capital privado, quer pela insegurança jurídica sobre a titularidade da terra que impede a utilização de recursos captados junto ao mercado financeiro, pois, pelas regras do mercado se exigem que seja dada a propriedade sobre a terra como garantia o que se torna impossível ante a ausência de titulação da mesma.

Especificamente quanto à questão fundiária no Estado de Roraima, que teve sua condição de território federal alterada em 1988 para a categoria de ente federativo do Brasil, em princípio, tal elevação à condição de estado brasileiro foi comemorada, pressupondo que o mesmo se tornaria “autossuficiente” e dono de uma “autonomia”, gerindo seu próprio destino.

Com o decorrer dos anos observa-se um fenômeno inverso, a autonomia sonhada e desejada pelos políticos e pela sociedade não foi atingida. Uma difícil equação paira sobre o estado, considerando-se a limitação ao direito de propriedade rural, seja pela ausência de

¹² Programas e diretrizes para atuação futura dos órgãos estatais. Sua função é estabelecer os caminhos que os órgãos estatais deverão trilhar para o atendimento da vontade do legislador constituinte, para completar sua obra.

regularização fundiária, entrave à criação de empregos, na geração de renda, na atividade produtiva do Estado, ou seja, pelas fraudes perpetradas pelos gestores regularizando terras casuisticamente, em ofensa aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, violando-se, sobretudo a dignidade da pessoa humana.

Ajuda a entender tal fenômeno a questão já antes mencionada que a população, em grande parte, ao menos no Estado de Roraima, colabora com tal subdesenvolvimento e atraso do sistema político e administrativo do Estado. Os cargos públicos existentes na administração pública roraimense em sua maioria são cargos comissionados, cargos que nem sempre são providos por pessoas dispostas e preparadas para implementar os preceitos constitucionais nos processos de regularização fundiária.

O Instituto de Terras de Roraima- Iteraima, em sua maioria, é composto por servidores comissionados, pessoas que possuem vínculo precário e temporário com a administração, situação que, por si só, produz incertezas e inseguranças jurídicas nos atos administrativos de regularização fundiária. Certamente, existem vários desvios de finalidade no processo de regularização fundiária, do cidadão que vende o seu voto ao Chefe do Poder Executivo, e demais autoridades que se desviam do interesse público maior nos atos de gestão.

O ator mais prejudicado em tal cenário é a sociedade, pois quanto aos partidos políticos e seus membros, possuem interesses por vezes diferentes, eis a disputa política que envolve a conjuntura eleitoral em Roraima. É difícil compreender como não se coadunam em torno de um objetivo em comum, qual seja, o desenvolvimento do estado e de sua economia.

Segundo o procurador do estado Edival Braga (In DAUBERMANN, 2013), o que está em jogo é a autonomia política administrativa de Roraima, fatores reais de poder, especialmente agentes políticos da União, de algum modo, tentam impedir a viabilização política e o desenvolvimento econômico-social deste estado. O procurador imobiliário lembra ainda que a história fundiária do Estado de Roraima é diferente de qualquer outro Estado da Federação e destaca:

Na qualidade de membro da federação, assim como os outros estados, Roraima tem competência constitucional emanar instituição de marco normativo da regularização fundiária de suas terras. Não efetivar esta competência significa em esgotar sua autonomia política, transformando Roraima num estado virtual, num território federal em branco, numa mera autarquia de luxo da União (DAUBERMANN, 2013).

Noutro giro, registra-se a mora da União de regularizar a situação fundiária do Estado de Roraima, sua omissão estatal é evidenciada, por exemplo, pelo fato de que o Estado foi

constituído pela Constituição de 1988 e passou a existir como Ente Federativo a partir de 1º de janeiro de 1991, com a posse de seu primeiro Governador Eleito, na forma do § 1º do artigo 14 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT de que “os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos” e com a “instalação dos Estados dar-se-á com a posse dos governadores eleitos em 1990” (BRASIL, 1988, Art. 14. § 1º).

Deste modo, a União deveria a décadas ter consolidado a regularização fundiária em Roraima. A não transferência imediata das terras para o patrimônio do Estado de Roraima determinada pelo preceito constitucional do artigo 14¹³, § 2º conjugado com o do § 3º do art. 16, ambos da Constituição Federal (1988), gerou uma instabilidade na política fundiária e contribui para o atraso do desenvolvimento socioeconômico regional.

Por sua vez, estabelece a Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981, em seu artigo 15, conjugado com o preceito do §2º do artigo 14 do ADCT da Constituição Federal (1988), que ficam transferidos ao Estado de Roraima o domínio, a posse e a administração dos bens móveis e imóveis que atualmente pertencem ao Território Federal de Roraima, os efetivamente utilizados pela Administração do Território Federal de Roraima.

Do Patrimônio e dos Serviços Públicos:

Art. 15. Ficam transferidos ao Estado de Rondônia o domínio, a posse e a administração dos seguintes bens móveis e imóveis:

I - os que atualmente pertencem ao Território Federal de Rondônia;

II - os efetivamente utilizados pela Administração do Território Federal de Rondônia;

III - rendas, direitos e obrigações decorrentes dos bens especificados nos incisos I e II, bem como os relativos aos convênios, contratos e ajustes firmados pela União, no interesse do Território Federal de Rondônia (BRASIL, 1988).

Pondera ainda Braga (In DAUBERMANN, 2013), que pelas origens de ex-território Federal, a sociedade sofre tratamento político inadequado por parte da União, que continua dispensando o tratamento político e jurídico em Roraima como se ainda fosse um Território Federal. De modo geral, verifica-se que tal tratamento decorre das verticalidades de poder já mencionadas, inclusive historicamente colonial, cuidando-se de reprodução desse modelo no atual regime constitucional democrático.

¹³ Art. 14. [...] § 2º - Aplicam-se à transformação e instalação dos Estados de Roraima e Amapá as normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia, respeitado o disposto na Constituição e neste Ato.
Art. 16 [...] § 3º - Incluem-se entre os bens do Distrito Federal aqueles que lhe vierem a ser atribuídos pela União na forma da lei (BRASIL, 1988).

Deveria haver por parte do Poder Executivo a aplicação imediata das políticas públicas de implementação dos direitos de propriedade, pois, nessa contextura, somando-se ao entendimento do STF e de diversos tribunais brasileiros, o direito de propriedade é direito fundamental de aplicabilidade imediata. Seguem diversos julgados:

Tabela 3 - Casos julgados

TJ-RJ - APELAÇÃO APL 03805354920118190001 RJ 0380535-49.2011.8.19.0001 (TJ- RJ). 30/09/2013	Ementa: A saúde é um direito assegurado constitucionalmente às pessoas, dado que inerente à vida. Pequeno retoque na sentença, tão somente para reduzir os honorários de sucumbência. Recurso manifestamente procedente.
TRF-2 - APELAÇÃO CÍVEL AC 292352 2002.02.01.030734-9 (TRF-2). 22/11/2004	Ementa: O fornecimento de medicamentos necessários ao tratamento dos portadores do vírus HIV é obrigação do Estado, em decorrência do disposto no artigo 196 da Constituição da República Federativa do Brasil, e no artigo 1º da Lei nº 9.313 /96. Negado provimento ao recurso e à remessa necessária
TRT-4 - Inteiro Teor. Recurso Ordinário: RO 675005920095040381 RS 0067500 59.2009.5.04.0381. 22/06/2011	Decisão: É entendimento do Relator que se trata da realização de direito fundamental [...] a integralidade das normas constitucionais e infraconstitucionais alusivas aos direitos dos trabalhadores.
STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO ARE 792011 RJ (STF). 10/04/2014	Decisão: III – Agravo Interno improvido [...] prevê que a saúde é direito de todos e dever do Estado. II – Todas as normas constitucionais [...] de medicamentos pelo Estado é direito fundamental, podendo o requerente pleitear.
STF - Inteiro Teor. AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 544553 RS. 13/05/2014	Decisão: dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Por tais razões, nego provimento [...] Os preceitos constitucionais asseguradores de direitos tiveram aplicação imediata alcançando as situações [...] -se em conta a totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido.
STF - MANDADO DE INJUNÇÃO MI 6052 BA (STF) 27/05/2014	Decisão: que entenda cabível, tendo em vista a aplicação imediata das normas definidoras dos direitos e garantias [...] ao Impetrante o direito a ter a ‘garantia’ do juízo, nos termos devidamente garantidos pela Constituição Federal [...] em caso de direito que não pode ser exercido pela ausência de norma regulamentadora.
STF - Inteiro Teor. AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 567185 SC. 22/08/2014	Decisão: de normas constitucionais, mormente das definidoras de direitos subjetivos fundamentais, esbarra no [...] propósito constituinte de conferir-lhes aplicação imediata (art. 5º, § 1º), ainda que possam sujeitar [...] 195, § 7º, um direito à imunidade anterior à regulamentação legal, que já não podia ter.
STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE 627303 PE (STF). 23/06/2014	Decisão: regular direito processual civil, a teor na norma do art. 62, § 1º, I, ‘b’, da Carta Política [...] o art. 1º-F da Lei 9.494 /1997, e, via de consequência, reconhecer a aplicação imediata da nova lei.
STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE 811267 RS (STF). Data de publicação: 12/06/2014	Decisão: resguardam o direito adquirido de os segurados terem convertido o tempo de serviço especial em comum [...] é um pouco diversa, pois se discute sobre a incidência imediata de norma que dispôs sobre taxa de juros. Em se tratando de relação de direito público, nada obsta a incidência imediata [...].
STF - Inteiro Teor. AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO: ARE 743250 SP. 23/06/2014	Decisão: Art. 5º da CF dispõe no sentido de que ‘As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm [...] bastasse este rol destas normas constitucionais que amparam o direito social da parte autora, verifica [...] complementar.
STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE 649899 SP (STF). 31/07/2014	Decisão: Violação ao direito fundamental de propriedade [...] de poupança viola o direito fundamental de propriedade (CF, art. 5º, XXII) na medida em que é [...] com fundamento na entrada em vigor da EC nº 62 /2009 – não há falar-se na aplicação da EC 62 /09 in casu[...].
STF - MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO Rcl 17113 SC (STF). 19/02/2014	Decisão: Violação ao direito fundamental de propriedade [...] viola o direito fundamental de propriedade (CF, art. 5º, XXII) na medida em que é [...] o modelo estabelecido pela EC 62 /2009, disposto no art. 100, § 12, CF e determinou a aplicação [...].

Fonte: Elaboração própria. Baseada nas normativas supracitadas.

Se já está sedimentado que a aplicabilidade do direito de propriedade deveria por força da própria norma, sua aplicabilidade imediata, bem como essa debatida lacuna, é, ao que parece, violadora dos fundamentos e preceitos da Constituição Federal (1988), pois são instrumentos de materialização do direito de propriedade, regrado vetores de implementação de políticas fundiárias que visa promover a igualdade de oportunidade de acesso à terra e consequentemente fomenta a atuação da iniciativa privada no meio rural, ao se negar efetividade a autonomia estadual, viola-se a CF/88.

As objeções de constitucionalidade das leis produzidas pelo Estado de Roraima vêm sendo questionadas junto ao Poder Judiciário sob os argumentos de violação ao pacto federativo, usurpação da competência legislativa e executiva da União, merecendo serem confrontadas com o preceito constitucional do artigo 5º, §1º, da carta constitucional para correto entendimento quanto à aplicabilidade das normas constitucionais.

Não se pode afastar também o fato de que a própria Constituição Federal de 1988 outorgou aos Estados membros o poder de autogestão de seus bens, seja em função dos preceitos constitucionais explícitos, seja em função do princípio dos poderes implícitos, o que possibilitaria o reconhecimento da competência estadual para regularizar suas terras.

É neste viés que se parece que o Estado de Roraima não usurpou competência da União, na tentativa de titularização fundiária, não significando com isso, não ter violado outros princípios constitucionais, pois a despeito de exercer sua autonomia federativa, desviou-se de sua finalidade maior, qual seja, fomentar direitos fundamentais, através de titulação de terras em nomes de autoridades do estado.

Neste ponto pode-se abordar que a emissão de Título Definitivo de Propriedade tem natureza de ato administrativo. Logo, é forçoso concluir que tal ato administrativo é regido pelo direito público e não pelos institutos civilistas. O debate em torno da natureza jurídica dos atos de regularização fundiária nos remete aos ensinamentos de Prudêncio Cabral (1959), que comenta a respeito da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 (1ª Lei de Terras do Brasil), onde deixa consignado seu entendimento no sentido de que tal Lei insere-se no campo do Direito Administrativo.

Seguindo a mesma vertente, há as considerações de Ruy Lima (1990), ponderando em face da exclusividade do Poder Público em reconhecer a aquisição inicial da propriedade imóvel pelo particular. Erige-se tal ato em serviço público consistente na prestação administrativa do Estado ao particular. Senão, observa-se:

Tem a concessão de terras por conteúdo, a nosso ver, uma prestação administrativa do Estado ao particular. Mantém o Estado serviços públicos diversos, que aos particulares fazem prestações administrativas diversas, ora de obras, ora de coisas. Contém-se na concessão de terras uma espécie do gênero, a prestação de cousa, ou seja, de terra devoluta, que aos particulares, reunindo as condições necessárias, faz o serviço público de terras e colonização. Vem-lhe o nome de concessão – favor, privilégio – da exclusividade na aquisição inicial da propriedade imóvel, reconhecida ao Estado sobre o território. Essa exclusividade, que centraliza no Estado originariamente todas as prestações de tal natureza, já lhes deixa entrever o caráter publicístico. Com fundamento nessa exclusividade e para fazê-la reverter em benefício da coletividade, erige-se, entretanto, um serviço público, a cousa, que daquela é objeto, entende-se e o ipso vinculada a uma destinação publicística e, em consequência, incorporada ao domínio público do Estado. Sem destaques no original (LIMA, 1990, p. 90).

Nessa contextura, a regularização fundiária de terras públicas tem natureza jurídica de ato administrativo, porquanto decorre do poder de autogestão das terras compreendidas dentro do território desse ente federativo. Nesse sentido, pontua Mansos Neto (s/d, p. 9):

As regras jurídicas aplicáveis às concessões de terras dos Estados têm natureza de direito administrativo, porque se inserem no poder de gestão própria de bens públicos estaduais, se assim não fosse faleceria competência legislativa e administrativa ao Estado para expedir atos administrativos de concessão de terras (títulos de terras) e se estaria diante de monumental inconstitucionalidade formal e material.

Consistindo em um ato administrativo, cuida-se de exercício de poder-dever da administração pública, no caso em tela, do Poder Executivo, o qual possui o dever jurídico de promover a efetivação do direito fundamental à propriedade da terra no Estado de Roraima, subordinando-se sempre ao interesse público.

Sendo ato administrativo, em análise dos aspectos vinculados e discricionários, é certo que de toda legislação atual existente, há possibilidade de prática de atos administrativos fundiários, até mesmo se forem extraídos os preceitos constitucionais vigentes, pois a política de regularização fundiária é preceito implícito diante da análise sistêmica constitucional.

Assim, entende-se haver mais vinculação à obrigatoriedade da prática de atos tendentes à regularização fundiária, do que discricionariedade ou até mesmo o silêncio administrativo na prática dos atos administrativos de regularização fundiária, não se admitindo diante do sistema democrático constitucional vigente essa apatia administrativa em implementar os direitos fundiários.

Segundo Mello (2009, p. 164, *apud* MAZZA, 2011), o ato administrativo¹⁴ consiste em “declaração do Estado, ou de quem lhe faça às vezes, no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgãos jurisdicionais”. Em Roraima tem-se atos praticados em benefício de governador de estado, membros de Tribunais de Contas, membros do Poder Legislativo, autoridades que não poderiam se beneficiar das prerrogativas dos seus cargos.

Assim, conforme Mazza (2011), mais importante, porém, é registrar que, se o agente público usar os poderes do cargo para defesa de interesse alheio ao interesse público, o ato será nulo por desvio de finalidade, desvio de poder ou *tresdestinação*. Verificou-se que a administração tem agido de forma ilegal quanto à prática de atos e se omite não praticando atos pela falta de interesse político, falta de competência legal ou mesmo incompetência funcional de muitos agentes públicos despreparados para implementar os diplomas legais.

Quanto ao *silêncio administrativo* os escritores debatem em demasia sobre seus efeitos jurídicos, buscando aferir se essa inércia administrativa teria relevância, sobretudo, no aspecto de constituir a administração em mora ou preecedora de direitos em face do particular. Para Meirelles (2002, p.171, *apud* MAZZA, 2011), “a omissão da Administração pode representar aprovação ou rejeição da pretensão do administrado, tudo dependendo do que dispuser a norma competente”. Para Mazza (2011, p.172) o silêncio não é ato administrativo por ausência de exteriorização de comando prescritivo. Trata-se de simples fato administrativo porque o silêncio nada ordena.

Já para Senhoras e Cruz (2015), analisando a corrente doutrinária majoritária, observa-se que o silêncio administrativo não produz nenhum efeito, exceto se a lei atribuir consentimento tácito ou indeferimento, haja visto que a omissão da Administração Pública não é um ato administrativo, já que não tem efeito declaratório, caracterizando-se, apenas, como um fato administrativo.

Funda-se ao posicionamento de Senhoras (2015), vasta doutrina administrativista, explicando Mazza (2011), ser uma situação diferente quando a lei não atribuir significado ao

¹⁴ Para Mazza (2011) a legislação brasileira não conceitua ato administrativo, o que de certa forma corrobora para que haja mais omissão administrativa na prática dos seus atos de ofício voltados à implementação dos direitos sociais como um todo. Mesmo assim pode-se declinar algumas definições doutrinárias. Já para Mello (2009) cuida-se de declaração, pois pressupõe a existência de lei anterior, oriunda do Poder Legislativo, definindo as hipóteses e circunstâncias em que a administração irá praticar o ato, e ao se praticar o ato administrativo fundiário, por exemplo, a autoridade estaria não manifestando sua vontade em regularizar determinada área de terras para qualquer interessado, e sim estaria apenas declarando esse direito já assegurado, anteriormente declarado por lei.

silêncio administrativo. O art. 48 da Lei n. 9.784/99 determina que a Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência, considerando não haver, em princípio, qualquer direito do particular em face do poder público enquanto pendente a análise.

Conforme Mello (2009, p. 164, *apud* MAZZA, 2011), caso a lei estabeleça prazo para a resposta, o silêncio administrativo, após transcurso do lapso temporal, caracteriza abuso de poder, ensejando a impetração de mandado de segurança, habeas data, medida cautelar, mandado de injunção ou ação ordinária, com fundamento na ilegalidade da omissão.

Segundo o art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal (1988), acaso não haja prazo estipulado em lei para a resposta da administração, admitir-se-ia o exercício do direito de ação judicial, situação em que o Poder Judiciário seria chamado para intervir, e de certa forma estaria fazendo às vezes do Poder Executivo, pois existe o dever legal de observância da duração razoável do processo administrativo (BRASIL, 1988).

Na ausência de norma específica deve-se considerar que a Administração tem o prazo de trinta dias para decidir, prorrogáveis motivadamente por igual período. Não parece adequado tal prazo em vista do advento da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, em seu artigo 11:

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.
§ 1º - Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias [...] (BRASIL, 2011).

Da mesma forma, junto à omissão do agente público que se silencia, há certa omissão legal de como se praticar o ato administrativo, bem como os limites à sua prática, vigendo somente o preceito de que ao administrador é possível fazer somente o que está na lei. Neste ponto, verificamos ser impossível, ao menos sob o ponto de vista bem restrito, o administrador se valer de conceitos principiológicos como motivo para prática do ato.

Pode-se afirmar que não importa as concepções conceituais acerca do ato administrativo, é importante diferenciar se o ato administrativo de regularização fundiária seria ato administrativo vinculado ou ato administrativo discricionário, pois daí haverá situações particulares, sobretudo no campo de atuação do Poder Judiciário no seu controle.

A importante distinção entre eles está no grau de liberdade ao agente com atribuição para a prática do ato, pois no ato vinculado a Administração pública não possui qualquer

margem de liberdade, pois a lei estabelece o norte a ser seguido pelo administrador, no ato discricionário por sua vez, o agente possui certa margem de liberdade diante do caso concreto, podendo refletir sobre a melhor maneira de atingir o interesse público.

Conforme Mazza (2011, p. 196-197): “os atos discricionários são caracterizados pela existência de um juízo de conveniência e oportunidade no motivo ou no objeto (...), podem tanto ser anulados na hipótese de vício de legalidade quanto revogados por razões de interesse público”. Os atos administrativos discricionários estão sujeitos à cláusula de inafastabilidade do Poder Judiciário, submetidos assim, ao controle de legalidade - não de mérito - por parte do judiciário, não cabendo assim, ao magistrado adentrar em conveniências administrativas.

É interessante verificar, no caso de Roraima, ter havido pleno desvio de finalidade, pois a despeito de se praticar atos administrativos discricionários, as autoridades administrativas responsáveis pela regularização fundiária no Estado, praticaram diversos atos ilegais, tido como arbitrários, pois grande parte deles foi praticada fora dos padrões da legalidade, exorbitando os limites de competência definidos pela lei.

Houve titulação de terras que não eram de propriedade do Estado, e sim, terras da União. Não há legalidade nisso, muito menos discricionariade, pois o ato discricionário, ao contrário, é exercido dentro dos limites da legalidade. Com essas razões, tem havido maior atuação do poder Judiciário que nestas hipóteses possui poderes para adentrar na seara administrativa e anular o ato administrativo maculado pelo desvio de finalidade, tudo isso, com fundamento nos pesos e contrapesos, de sorte a harmonia entre as três funções do Estado.

Segundo Márcio Rosa (2011), o controle exercido pelo Poder Judiciário sobre a atividade administrativa é *controle de legalidade*, podendo ordenar a invalidação (anulação) do ato ou decisão administrativa, apreciando o respeito ou não aos requisitos ou condições de validade da função exercida, mesmo em face de atos discricionários, porquanto também estes devem obediência aos mesmos requisitos de validade, bem como controle de qualquer ato capaz de causar lesão a direito ou interesse jurídico individual ou coletivo.

Para Mazza (2011), a teoria do desvio de poder é aplicável a todas as categorias de agentes públicos, podendo ensejar a nulidade de condutas praticadas por prefeitos, governadores, juízes, delegados, promotores, legisladores e etc., ainda que os atos realizados não sejam, materialmente, atos administrativos.

Dessa forma, está se fazendo na realidade atuação do Poder Judiciário no controle dos atos administrativos, tanto que existem várias demandas judiciais difusas e uma ADI no STF

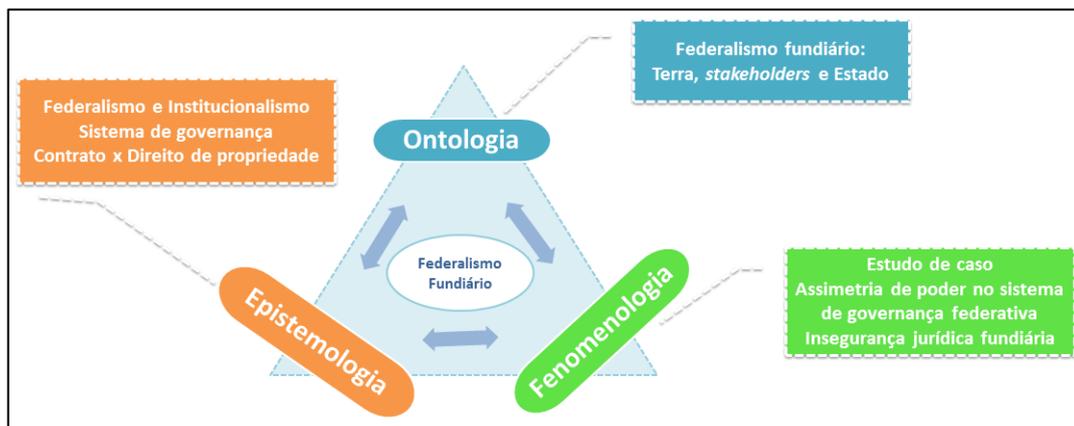
visando questionar os desvios de finalidades e ilegalidades ocorridas no processo de regularização fundiária no Estado de Roraima.

2.3 INSTITUCIONALIZAÇÃO E FEDERALISMO FUNDIÁRIO

O campo de estudos do Federalismo Fundiário, para adentrar o campo de discussão em torno da barreira de regularização fundiária enquanto entrave para o desenvolvimento regional de Roraima necessita ser compreendido a partir de três fontes de discussão, as quais conformam a existência de um tripé.

O tripé do federalismo fundiário é composto por uma primeira discussão ontológica (núcleo duro da questão fundiária), uma segunda epistemológica (núcleo auxiliar da questão fundiária, composta por teorias), e, uma terceira discussão fenomenológica (análise empírica por meio de estudos de caso).

Figura 7: O tripé da construção sobre Federalismo Fundiário



Fonte: Elaboração própria. Baseado em SENHORAS (2015).

Em primeiro lugar, a discussão ontológica traz o núcleo duro, a essência da discussão, manifestada por um campo de poder que se estrutura sobre a terra entre diferentes atores com interesses específicos (*stakeholders*) e o Estado, como, regulador e player de última instância, cujo funcionamento é interposto pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Nesta lógica do federalismo fundiário, a centralidade da questão fundiária compõe-se de um campo de poder permeado por relações entre os diferentes entes federativos e poderes de estado junto a distintos *stakeholders* em relação à posse, propriedade e uso da terra, sendo rural ou urbana.

Em segundo lugar, a discussão epistemológica, ou seja, a respeito da construção do conhecimento, surgem diferentes teorias que se enquadram dentro de determinados paradigmas ideológicos, sendo os principais discursos identificados pelas correntes liberal, nacional-realista e crítica, por meio de premissas auxiliares que se estruturam frente ao núcleo duro do federalismo fundiário (terra, *stakeholders*, Estado).

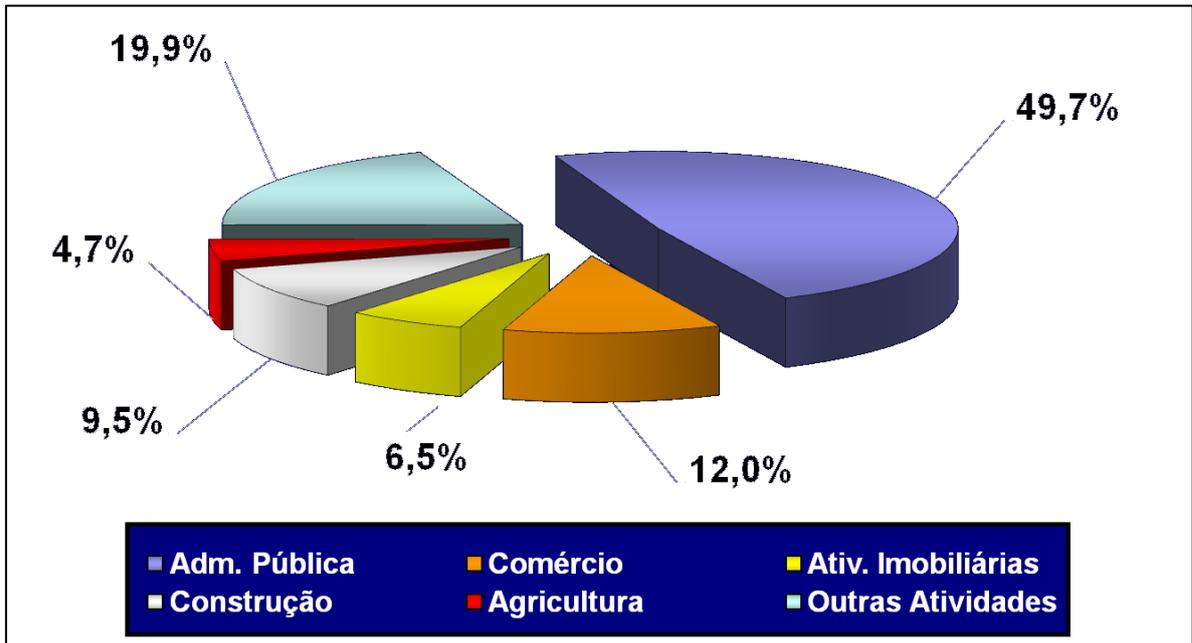
Nesta contextualização, o Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e do Caribe (NECAR) da Universidade Federal de Roraima torna-se centro da produção de uma série de conhecimentos sobre a temática fundiária em função do surgimento do marco conceitual do *federalismo fundiário* proposto pelos professores Haroldo Amoras e Elói Senhoras, fundamentando-se no duplo arcabouço teórico do federalismo e do neo-institucionalismo econômico para explicarem os impactos limitantes ao desenvolvimento regional e rural do estado.

Em terceiro lugar, a *discussão fenomenológica* traz consigo o estudo empírico da questão fundiária por meio de estudos de caso que permitem visualizar a conformação de um campo de poder permeado por distintas forças vetoriais horizontais e verticais que estruturam processos de cooperação e conflito entre os distintos *stakeholders* e o Estado, cuja agenda se manifesta de maneira complexa por meio das distintas relações entre os entes federativos e a divisão dos poderes.

No caso de Roraima, a discussão fenomenológica busca mostrar que os impactos do *federalismo fundiário* se manifestam de maneira *ex post* em uma verticalização das tomadas de decisão por parte do Poder Executivo Federal, limitando após a Constituição Federal de 1988 a expansão do agronegócio frente à expansão de uma política indigenista e ambientalista no estado, cujos resquícios são oriundos propriamente do período militar à época de delimitação de uma geopolítica conservacionista de longo prazo para a Amazônia Ocidental.

Em um estado amazônico que claramente é caracterizado por 14 municípios interioranos com população predominantemente rural e 1 município predominantemente urbano, a capital Boa Vista, os impactos negativos do *federalismo fundiário* no desenvolvimento regional repercutem em uma atrofiação estrutural do setor primário, a qual compromete os encadeamentos produtivos dos setores secundário e terciário e a própria segurança alimentar do estado no longo prazo.

Gráfico 1 - PIB do Estado de Roraima em 2004



Fonte: SENHORAS (2014).

Embora o *federalismo fundiário* represente um arcabouço de fundamentação teórica para explicar de maneira *ex post* as rugosidades e cristalizações históricas das relações de poder estruturadas em determinado espaço e em determinada periodização, sua origem traz consigo uma análise *ex ante* alicerçada nos debates institucionais e federalistas por meio dos conceitos de *direito de propriedade* e *sistemas de governança*.

A origem do termo *federalismo fundiário* é trazido à tona a partir da identificação de um arcabouço interdisciplinar dos *direitos de propriedade* e dos *sistemas de governança*, fundamentados teoricamente nos campos do Direito, Economia e Política, os quais possibilitam mostrar a complexidade das relações fundiárias no mundo, no Brasil ou em Roraima à luz das especificidades das periodizações históricas e dos campos de poder espacialmente delimitados.

O vocábulo *propriedade* origina-se no latim “*proprietas*” que deriva de “*propius*” relacionando-se à apropriação jurídica de um bem corpóreo ou incorpóreo. Existem basicamente duas formas de aquisição da propriedade segundo o direito pátrio (VENOSA, 2012 *apud* ELIAS JUNIOR, 2014). O primeiro modo é o originário, relacionado aos casos de acessão e usucapião, ou seja, inexistente transmissão de propriedade. O segundo modo, derivado, ocorre pela transmissão *inter vivos* ou *causa mortis*.

As principais características do dito direito de propriedade são exclusividade (não pode pertencer simultaneamente a duas ou mais pessoas), perpetuidade (duração ilimitada) e elasticidade (desmembramento em frações ideais para várias pessoas) (CASSETARI, 2008). Existem diferentes sistemas de governança. No caso do federalismo existem sistemas unitários e sistemas federativos.

Desde o surgimento dos primeiros organismos sociais, indivíduos interagem a partir de regras. Somente a partir do surgimento destas, é possível entender a organização das sociedades. North aplica o conceito de forma específica ao campo da economia, notadamente na intermediação de interações econômicas entre agentes. Nessa linha pode-se fazer a leitura de que as instituições representam uma restrição a mais para os agentes no curso de suas transações econômicas. Desta maneira reduz-se demais seu papel.

O Estado tem importância central na medida em que define e cuida do *enforcement* da base legal de uma sociedade, responde diretamente pela manutenção e formação de suas regras formais. Ao definir a estrutura de propriedade sobre o que é produzido, condiciona desde o início a performance das economias. A própria definição de Estado está intimamente ligada à ideia de direitos sobre propriedade e regras de produção.

O conceito-chave para o entendimento da propriedade é o de instituições eficientes e define um arranjo institucional deste tipo: capaz de igualar o retorno privado ao retorno social das atividades econômicas dos agentes de uma dada sociedade. Uma matriz institucional eficiente será aquela capaz de estimular um agente ou organização a investir numa atividade individual que traga retornos sociais superiores a seus custos sociais.

Como argumenta Dequech (2001b) as instituições podem jogar também um papel construtivo e não meramente restritivo, na interação dos indivíduos. Importante também é a divisão destas em formais e informais. Sendo as primeiras leis e constituições formalizadas e escritas, em geral impostas por um governo ou agente com poder de coerção, e as segundas, normas ou códigos de conduta, formados em geral no seio da própria sociedade (NORTH, 1990).

[...] *political bodies* (political parties, the Senate, a city council, a regulatory agency), *economic bodies* (firms, trade unions, family farms, cooperatives), *social bodies* (churches, clubs, athletic associations), and *educational bodies* (schools, universities, vocational training centers) (North, 1990, p. 5).

Originalmente, as organizações surgem do *framework* institucional de uma sociedade em dado momento do tempo e conseqüentemente passam a interagir com outras organizações.

Dessa interação resulta a *economic performance* das diversas sociedades, bem como sua evolução institucional. Ao longo de sua construção histórica, as organizações realizam investimentos diversos, sempre buscando na margem os maiores *payoffs* para suas ações.

Ao abrigar as instituições — formais e informais — de uma sociedade num momento específico do tempo, a matriz institucional será responsável por definir o vetor de estímulos para os diversos agentes sociais, especialmente os envolvidos em atividades econômicas. Em grande parte, a história das sociedades se resume na evolução de suas matrizes institucionais e suas decorrentes consequências econômicas, políticas e sociais.

O federalismo e o institucionalismo são as principais vertentes, destacando o neo-institucionalismo econômico. Esta nova economia institucional (NEI) fala da existência de uma definição dos direitos de propriedade, resgatando de Locke essa doutrina institucionalista. Nesta lógica existem diferentes padrões de segurança ou insegurança jurídica ligada aos direitos de propriedade. Por um lado existem locais em que os direitos de propriedade estão plenamente garantidos, ou seja, existe uma segurança contratual. Por outro lado, existem locais que não trazem segurança no contrato, a saber a propriedade da própria terra.

Existe uma série de autores que trabalham com o compartilhamento dessa governança, o que pode desencadear uma maior ou menor governabilidade do executivo. Isso mostra diferentes atores em um campo de poder no sistema de governança. O federalismo fundiário traz uma visão de que o arcabouço do sistema de governança no Brasil é assimétrico, o próprio federalismo brasileiro é assimétrico.

O federalismo é apontado como a forma ideal de Estado, e é possível perceber que os estados organizados na forma unitária estão já há tempos se descentralizando cada vez mais, aproximando-se de forma marcante da forma estatal federal. O federalismo conquistou a posição próxima de uma quase unanimidade por dois aspectos: capacidade de adaptação (elasticidade) e ausência de opções viáveis. Nenhuma outra forma estatal apresenta a adaptabilidade do federalismo.

A descentralização perdia força, a autonomia dos estados-membros passava a ser mitigada, relativizada e aos poucos substituída pelo poder federal central onipresente e, em certos momentos, onipotente. Os objetivos nacionalistas mostravam-se mais ambiciosos, as atribuições da União eram crescentes e, a força dos mercados via-se em cheque diante de um estado que sobrepõe sua vontade à vontade dos particulares e punha mesmo em xeque até o exercício da Democracia. Como consequência natural disso, um outro fenômeno também surgiu: a federalização das competências estaduais.

Pelayo explicava 3 motivos básicos: a) guerras e depressões, como elementos que reforçam a unidade; b) atividade empresarial do Estado, incrementada pela ampliação dos órgãos e serviços estatais; c) aumento da complexidade estrutural econômica. Esta prevaleceu tomando força com o advento do *New Deal*¹⁵ configurando um estado intervencionista por natureza e excelência. Após a 2ª Guerra Mundial, essa centralização transmutando-se num Estado de caráter intervencionista de perfil mais elaborado, o chamado *Welfare State*.

O desenvolvimento da lógica federalista no Brasil aponta, portanto, que a Constituição de 1988 se ombreou às disposições mais avançadas no trato do município, inserindo como membro efetivo, independente, autônomo, com competências próprias, portanto, mas o suporte social, político e cultural a estas avançadas previsões não foi levado em conta e, quando se observa uma centralização do poder central e uma dependência do município frente a este poder constata-se a necessidade de verter a positivação formal para a prática.

Unindo as carências culturais, cultura política e social, com algumas falhas formais, observa-se um resultado final não exatamente desalentador, mas que exhibe um largo trajeto a ser transposto. A efetividade real do pacto federativo, demanda ainda muitos esforços e ajustes, a fim de alcançar um ponto interessante de aplicabilidade.

Existe uma concentração de poder na União e, mais especificamente, no executivo. O poder executivo acaba desencadeando uma série de ações que eventualmente seriam do legislativo e do judiciário, como a própria definição da questão da demarcação de reservas indígenas e ambientais que é uma definição do executivo e da União.

A questão do federalismo fundiário é distinta entre diferentes países. No caso dos EUA, como os entes subnacionais têm uma ação decisiva sobre a questão de propriedade, não havendo, portanto, assimetria nessas relações federativas, existem de fato relações federativas onde os atores da União, dos estados e municípios tem um impacto efetivo na definição da política fundiária, por terem definição no sistema de governança na determinação da política de terras no país. Tal dinâmica garante um sistema de direito de propriedade mais estável.

Para Santos (2015) assim como para Senhoras (2015), em outros países desencadeia-se uma lógica de federalismo assimétrico, que é o caso dos países Latino-americanos. Nesses países começam a surgir problemas fundiários ligados a uma verticalidade da política federativa, onde o executivo toma uma série de iniciativas e ações. Segundo a abordagem

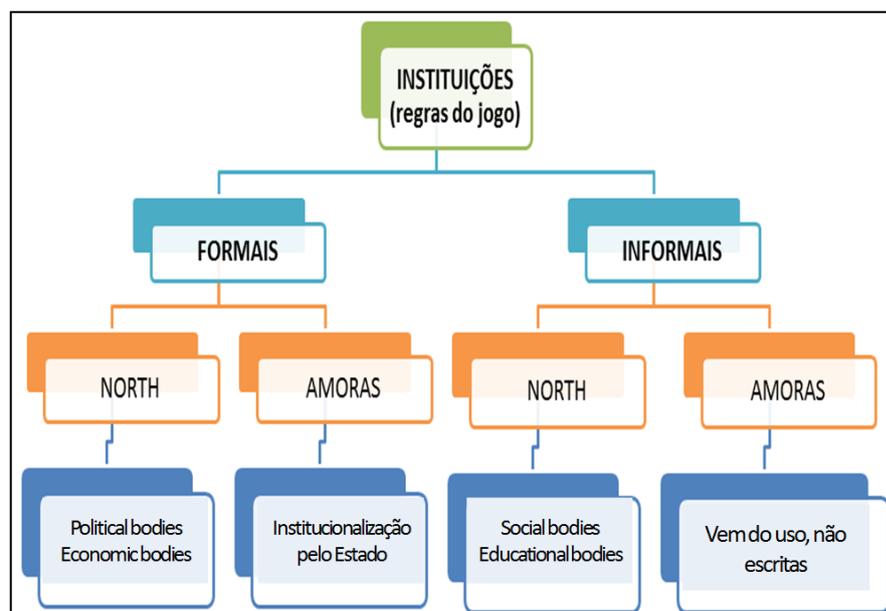
¹⁵ Cujá tradução literal em português seria "novo acordo" ou "novo trato". Foi o nome dado à série de programas implementados nos Estados Unidos entre 1933 e 1937, sob o governo do Presidente Franklin Delano Roosevelt, com o objetivo de recuperar e reformar a economia norte-americana, e assistir os prejudicados pela Grande Depressão.

institucionalista, da qual Senhoras e Amoras compartilham o aparelhamento ideológico para esboço em torno do federalismo fundiário, as “regras do jogo” são normatização composta por dispositivos que estabelecem regras de funcionamento a um determinado organismo.

As instituições são a regra do jogo, tanto formais (leis, decretos, portaria - de formalização, institucionalização pelo estado) e as regras que vem do uso, que são regras não escritas, mas que a sociedade um modo geral segue, porque é um padrão. No exemplo do caloteiro, não há lei, mas há rede entre a sociedade que o caloteiro tá fora, não há abertura para o caloteiro – comerciante de Veneza, séc XV e XVI, onde está a base das instituições. Por que as regras são importantes? Porque tem uma finalidade: reduzir ou contribuir para reduzir o grau de incerteza e aumentar o grau de segurança na alocação de sua fortuna, dinheiro, ou seja, a decisão econômica que ela venha a tomar, reduzir o grau de incerteza, porque a vida é incerta, imprevisível. O direito de propriedade da terra fundamenta-se nisso, para agregação de valor. Não há acréscimo que é o custo de oportunidade porque reduz risco de calote. Em Roraima, o problema de transição do extinto ex-território (ADCT) baseia-se no federalismo: o campo de políticas públicas (SANTOS, 2015).

Portanto, essa noção de federalismo fundiário é um conceito híbrido que encontra fundamentação em duas discussões desenvolvidas no NECAR. Ainda convergindo, Santos (2015) e Senhoras (2015) adotam corrente teórica o institucionalismo. Senhoras, porém apega-se ao institucionalismo clássico, como Locke, e ao neoinstitucionalismo econômico e político e o federalismo fundiário é em discussão dentro do arcabouço dos estudos do gênero federalismo. Federalismo fundiário é uma discussão que traz na essência relações entre diferentes entes federativos sobre a terra, seja rural ou urbana (SENHORAS, 2015).

Figura 8 - Institucionalismo e Federalismo



Fonte: Elaboração própria. Baseada em SANTOS (2015) e NORTH (2008).

Para Santos (2015), o federalismo é uma espécie do gênero institucionalismo: federalismo e instituições, de modo que o federalismo fundiário encontra-se acoplado à noção de federalismo. Adota-se, a título da presente discussão, ambas as abordagens. Em suma, ideologicamente compartilham a mesma concepção, apesar de utilizarem métodos diferentes para analisar o fenômeno.

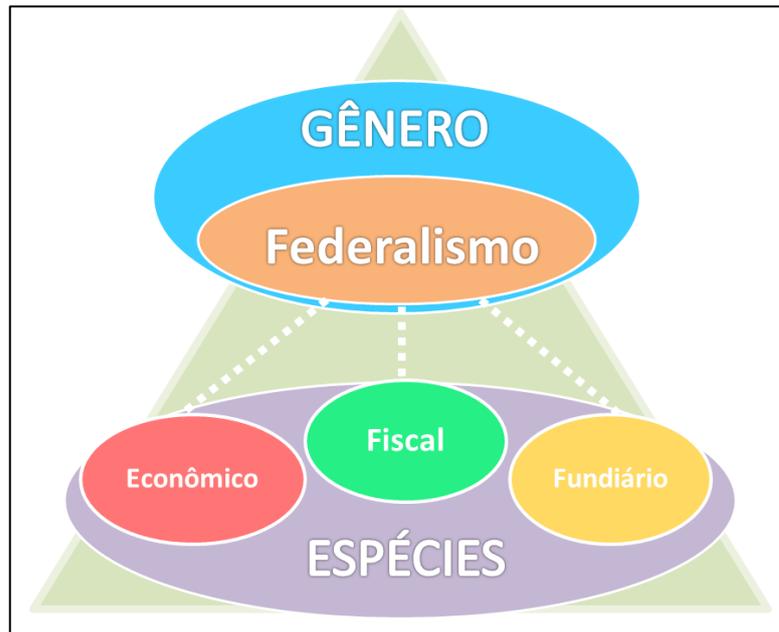
Figura 9 - Federalismo fundiário



Fonte: Elaboração própria. Baseada em SANTOS (2015).

Segundo Senhoras (2015) o federalismo fundiário é uma espécie dentro do gênero federalismo. O federalismo, enquanto gênero, possui como espécies o federalismo econômico, cuja principal vertente é o federalismo fiscal, o federalismo político, que são os estudos clássicos do século XIX, e o federalismo fundiário, um desencadeamento conceitual já desenvolvido no NECAR. A NEI (Nova Economia Institucional) traz uma metalinguagem conceitual de construção teórica do federalismo fundiário. Uma discussão do papel das instituições na lógica do sistema de governança dos contratos e dos direitos de propriedade.

Figura 10 - Federalismo fundiário



Fonte: Elaboração própria. Baseada em SENHORAS (2015).

Sob a lógica fenomenológica estuda-se o federalismo fundiário. No caso da América Latina existe uma assimetria entre os sistemas de governança federativa. Existe uma dinâmica, na assimetria de governança, que concentra o poder na União, desencadeando uma série de dinâmicas de conflitos do Executivo com os outros órgãos, no caso da união, e do Executivo da União com os demais entes subnacionais.

Isso gera a formação de uma insegurança jurídica fundiária com base na violação dos direitos de propriedade e em relações contratuais instáveis, existe direito de posse, porém não existe direito de propriedade. As relações contratuais instáveis são tanto de cima pra baixo quanto de baixo pra cima. De baixo pra cima são as invasões e as grilagens, que geram esse problema. As grilagens são sobre as terras da União, a maior parte, como o caso do MST. De cima para baixo, um problema que o Estado brasileiro cria, ou seja, um fluxo antiparalelo.

Figura 11 - Fluxo antiparalelo de relações contratuais instáveis em Roraima



Fonte Elaboração própria (SANTOS JUNIOR; SENHORAS; SILVA, 2015).

Como no federalismo o sistema de governança é compartimentado, em tese houve uma distribuição de terra, porém na prática tal dinâmica não se desencadeou (processo de invasão). Existe uma produção legiferante com efeitos assimétricos, ora expulsando populações tradicionais com justificativa produtiva (colonização do Brasil português e do Brasil monárquico e republicano), ora expulsando setor produtivo com justificativa de fomentar políticas afirmativas de resgate sociocultural (Nova República, o caso dos indígenas). Tal cenário de grilagem é explicado pela lógica da própria história brasileira.

Em tal conjuntura pode-se perceber a existência de determinados padrões de *rent-seeking*. O termo *rent-seeking* alude o comportamento institucional quando da existência de esforço individual para aperfeiçoar um valor sem que haja ganhos de excedente social e sim mero enriquecimento individual com uma contribuição negativa à sociedade, “caçadores de renda” (SCOTON, 2001). Utiliza-se de recursos políticos para reestruturar direitos, enquanto o regular seria a aceitação da existência de direitos para resguardar o interesse coletivo, o rentista manipula o político e a estrutura institucional de forma a obter benefício.

O primeiro padrão é o *rent-seeking*, que é o caso das doações e invasões, quando governo brasileiro adotou uma política de Estado no período do Brasil Monárquico e da República. O *rent-seeking* econômico está ligado à especulação da terra, quando se originam determinadas ações que se pautam numa lógica prospectiva, sobretudo de cunho imobiliário. Estas são as duas dimensões pelas quais o federalismo fundiário se manifesta. A terra acaba tendo em si um valor, sobretudo sob a lógica do perímetro urbano.

Este gasto de recursos visando enriquecer a própria pessoa ao aumentar a sua participação em uma quantidade fixa de riqueza ao invés de tentar criar riqueza implicam a não criação de riqueza, o efeito líquido é minorar a soma da riqueza social. Corriqueiramente,

*rent-seeking*¹⁶ sugere a extração de um valor não compensado de determinado agente sem realizar contribuição produtiva. A origem do termo relaciona-se à obtenção do controle da terra ou recursos naturais anteriormente existentes.

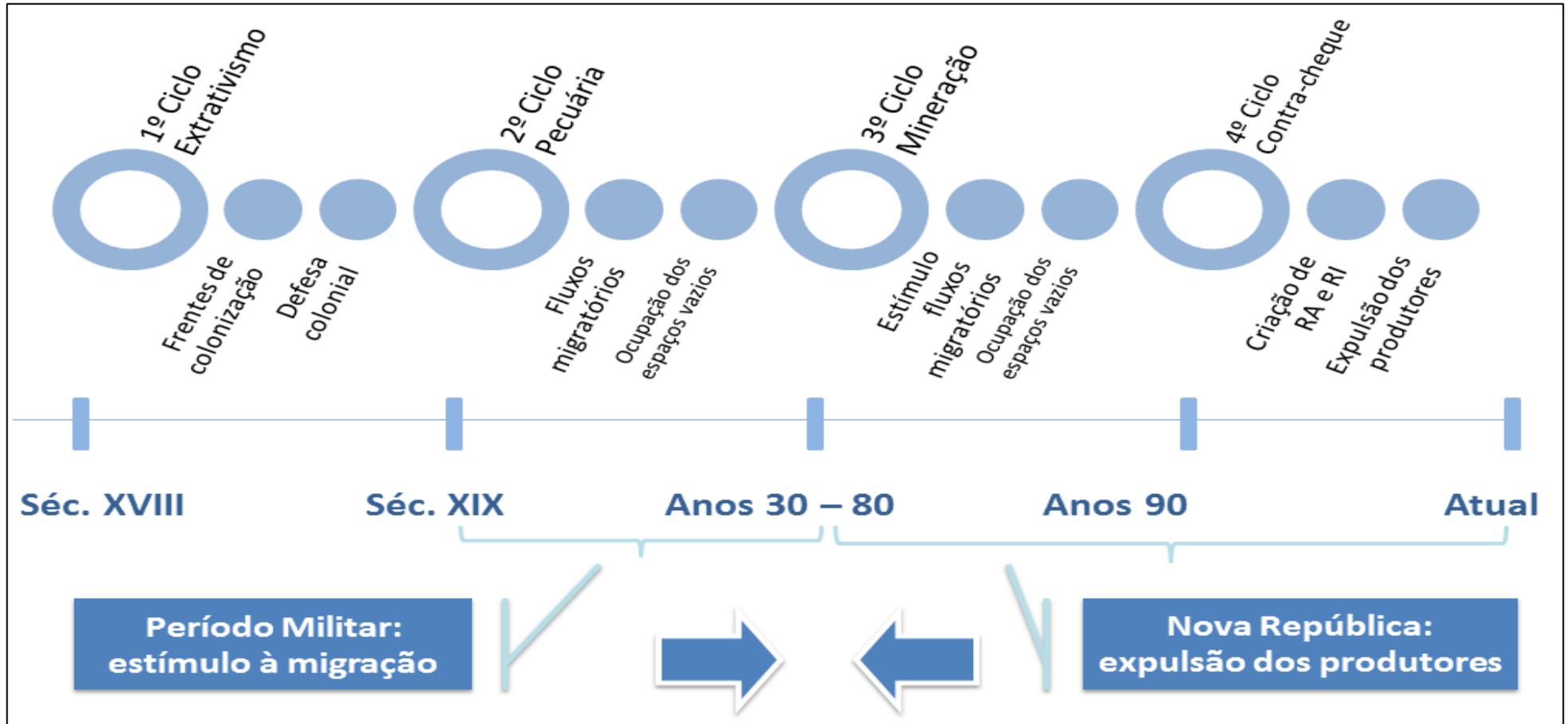
As políticas de colonização estão dentro de uma política de ocupação dos espaços vazios da Amazônia. A história de Roraima é lida sob a lógica do processo militar que estimulou uma série de frentes de colonização, principalmente de nordestinos e sulistas, que acabaram fomentando a difusão do agronegócio (pé do boi de Aimberê), a conformação de vilas e essas vilas deram origem às cidades.

Tal panorama revela contradições nas políticas no Brasil: os governos militares estimularam a migração e atividades produtivas para garantir a soberania na Amazônia. Nos governos democráticos há uma lógica de expulsão dos colonos a fim de promover políticas ambientais indigenistas. Existe, portanto, uma reversão das políticas, que acabam gerando todo um conflito fundiário, onde se enquadra o federalismo fundiário, com políticas contraditórias.

Após toda esta problemática amazônica de reversão das políticas com cunho afirmativo, cultural, as bancadas estaduais se mobilizaram no Congresso Nacional para mudar a legislação. Então se desencadeia uma tendência de transferência na tomada de decisão, quem passará a definir lei, demarcar terra indígena é o poder legislativo, porque é quem tem autonomia pra demarcar terras.

¹⁶ Inglês: *busca de renda*. É uma tentativa de derivar renda econômica pela manipulação do ambiente social ou político no qual as atividades econômicas ocorrem, em vez de agregar valor.

Figura 12 - Evolução sócio espacial de desenvolvimento regional em RR



Fonte: Elaboração própria (SANTOS JUNIOR; SENHORAS; SILVA, 2015). Baseada em SENHORAS (2015).

Diante de tamanho imbróglio, resta a incerteza de como se resolver a situação, onde a Constituição assegura os direitos à terra, assim como o Poder Executivo através de sua atividade administrativa típica, se responsabiliza pela expedição de titulação da área urbana, o que acaba por não ser feito, quer por ausência de legislação a revestir o ato de legalidade, quer pela interpretação equivocada que eventualmente tem se empregado à norma, desta forma gerando diversos conflitos entre os demais poderes do Estado, sobretudo Poder Judiciário.

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O presente capítulo teve como objetivo explorar a problemática fundiária no Brasil à luz do Poder Executivo, tomando como referencial a teoria do federalismo fundiário, bem como, as discussões sobre o conceito de desvio de função à luz dos princípios de legalidade e discricionariedade por parte dos poderes executivos estaduais.

Apesar da independência do Executivo, esse Poder responde por seus atos contrários à lei perante o Judiciário e, eventualmente, perante o próprio Poder Legislativo. Essa responsabilidade alcança tanto o Estado, como pessoa política, quanto os agentes públicos no exercício de cargo. Porém não se pode negar que recai sobre o Poder Executivo a missão de gestão administrativa, visando principalmente à execução e implementação das políticas estabelecidas na CF/88.

A Constituição Federal os poderes da União são independentes e harmônicos entre si, porém ao se analisar o Poder Executivo e sua atuação na questão fundiária, percebe-se um alto grau de fragilidade na estrutura federalista brasileira, de modo que muitos Estados brasileiros, como é o caso de Roraima, não conseguem exercer sua autonomia plenamente, enquanto ente federativos, devido a impeditivo ligados Problemática fundiária.

3. A QUESTÃO FUNDIÁRIA EM RORAIMA À LUZ DO PODER JUDICIÁRIO

O princípio da tripartição de poderes aponta que o poder é uno e indivisível, mas, para que haja o convívio harmônico entre as três funções estatais, é necessário que o Poder Judiciário possa intervir nas outras funções do Estado, contrapondo-se aos dois outros poderes do mesmo, configurando o objeto de estudo deste terceiro capítulo.

O presente capítulo tem por objetivo analisar o crescente papel da judicialização da política fundiária em Roraima frente à contraditória agenda construída entre as forças verticais de natureza federal em contraposição às forças horizontais de natureza estadual, além de identificar os *stakeholders* fundiários no desencadeamento de tal fenômeno.

Na discussão a respeito da judicialização da política entende-se a existência de ações de ativismo judicial relacionadas aos conflitos fundiários que tenham emanado do Poder Executivo, oriundos do Poder Legislativo ou, ainda, por ambos, numa convergência de conflitos entre os poderes, resultando na necessidade de intervenção do Judiciário para solucionador de última instância.

Em nível nacional, entende-se a necessidade de compreensão do comportamento do Judiciário enquanto tomador de decisão em última instância, frente à omissão ou silêncio administrativo dos demais poderes. No caso do Estado de Roraima, há a necessidade de investigação do comportamento do Poder Executivo e do Poder Legislativo, ambos estaduais, quanto à problemática fundiária no Estado.

Dedica-se ainda ao estudo de caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, enquanto marco no histórico de demarcações de terras indígenas em Roraima, dada sua morosa e conflituosa dinâmica de consolidação, a qual se encontra entre os 70% da superfície territorial roraimense pertencentes à União, a forte atuação do Judiciário e grupos do setor econômico e agricultores possuidores de terras localizadas na área demarcada.

Portanto, para compreensão da problemática fundiária no nível nacional e estadual (Roraima), revela-se a necessidade de análise das três dimensões (ambiental, indígena e fronteira) além de outros institutos problematizadores, como os próprios poderes e dinâmicas de interesse de grupos políticos.

3.1 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA

O Poder Judiciário, em sua função típica de prestar a jurisdição, soluciona os conflitos que lhe são submetidos, observando as leis vigentes, bem como analisando. No caso de ausência de norma legal este poder agirá no exercício das funções atípicas tanto executivas, como legislativas. Da adoção de tal postura origina-se o fenômeno de *judicialização da política*. Formulam-se, por meio da doutrina, diversos conceitos, contudo, faz-se imperioso afirmar que tratar-se de uma postura judicial diante da previsão abstrata de vários direitos.

A produção de decisões judiciais oriundas de lides gerados por ato do Legislativo e do Executivo origina a *judicialização da política*, que acontece pelo desencadeamento de duas situações: ora pelo silêncio administrativo do Executivo, ora pelo surgimento de atos do Legislativo que eventualmente geram conflitos, suprimindo tanto a falta de legislação, quanto a ausência de ato administrativo (SENHORAS, 2015).

Em alguns instrumentos normativos, tais como o Decreto-Lei nº 4.657¹⁷ verifica-se permissivo legal e impositivo para a judicialização da política. Normatizou-se a atuação do Judiciário de forma impositiva diante de determinadas demandas. “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais, (...), atenderá aos fins sociais (...) e às exigências do bem comum” (BRASIL, 1942, art. 4º e 5º).

Nos casos em que o legislador não regulamentou determinado direito, se houver lesão ou ameaça a direitos, o Poder Judiciário ao ser provocado por meio do direito de ação, deve manifestar-se diante da ausência de norma aplicável ao caso concreto, configurando verdadeiro poder-dever. Tal panorama traz fundamento de existência e validade do fenômeno judicialização da política, ainda que de forma modesta, sem muito engajamento e difusão.

A judicialização da política é uma opção do juiz, uma interpretação constitucional expansiva que visa à retratação do Legislativo. A ideia atribuída está associada à participação ampla e intensa do Judiciário brasileiro de fins Constitucionais na concretização dos valores, garantindo-se o direito das partes, atendendo às soluções dos litígios e às necessidades oriundas da lentidão ou omissão legislativa e até mesmo executiva quanto à garantias a direitos¹⁸ em decorrência do próprio direito genérico de petição (BARROSO, 2009 *apud* GRANJA, 2014).

¹⁷ De setembro de 1942, inicialmente conhecido como Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, alterada pela Lei nº 12.376, de 2010, atualmente conhecido como Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

¹⁸ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se (...) a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LXVIII - conceder-

No que tange ao Mandado de Injunção (MI), abordado de forma mais específica e direta, pois a regularização fundiária é prejudicada pela ausência de produção legislativa, o STF, por vinte anos, limitou o alcance do MI, pois adotou o entendimento que a ação somente se prestava a reconhecer a omissão legislativa, não aceitando que o Judiciário suprisse sua ausência sob o argumento de ser vedada a violação ao princípio da separação dos poderes.

Até 2008 manteve-se tal posicionamento, contrariando-se a melhor doutrina sobre o tema, pautada na judicialização da política, ensinando que para a irradiação dos efeitos da ação de mandado de injunção, caberia ao Judiciário, no caso concreto, prestar a jurisdição através da criação da norma necessária para os fins estritos e específicos do caso judicializado, proferindo o julgamento com efeitos apenas entre as partes. Conforme se extrai do voto de decisão do Exmo. Ministro Celso de Mello:

O mandado de injunção nem autoriza o judiciário a suprir a omissão legislativa ou regulamentar, editando o ato normativo omitido, nem (...) lhe permite ordenar (...) ato concreto de satisfação do direito reclamado: mas, no pedido (...) se contém o pedido de atendimento possível para declaração de inconstitucionalidade da omissão normativa, com ciência ao órgão competente para que a supra. (...). O art. 33 do ADCT de 1988 não outorgou direito ao credor da fazenda pública ao pagamento parcelado nele previsto, ao contrario (...) omissão dela, por conseguinte, não dá margem a mandado de injunção (STF, 1990).

Conforme posicionamento do STF, até 2008 havia mitigação da postura da judicialização da política, pois, agindo assim, o Judiciário não dava ressonância às demandas sociais, ao que se espera do verdadeiro Estado Democrático de Direito, onde se tem um Poder Judiciário que não se limite a exercer função apenas jurídica, técnica, secundária, atuando também de forma ativa, sendo então conferido ao MI natureza meramente declaratória.

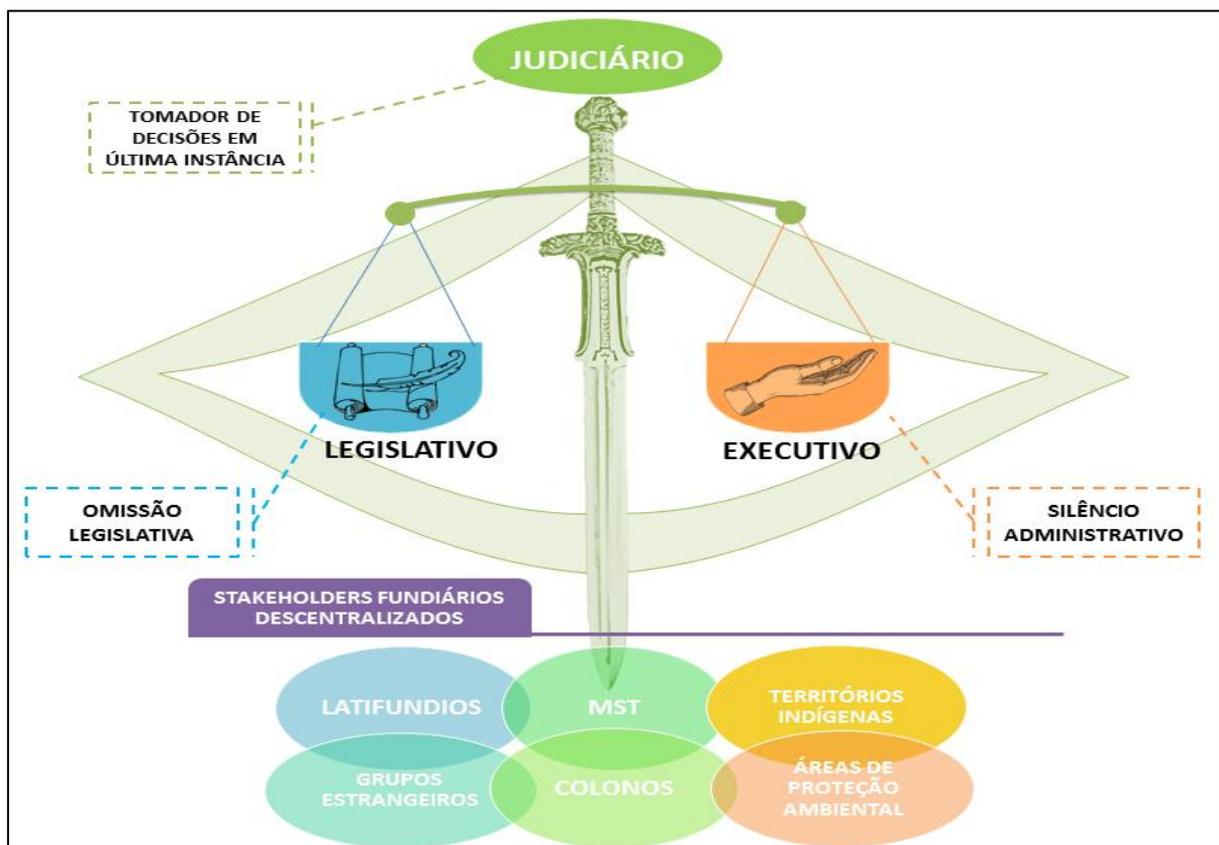
Na discussão a respeito do *Federalismo Fundiário*, para Senhoras (2015, s/p.) “compreende-se que a judicialização da política fundiária é toda ação de ativismo judicial relacionada a conflitos fundiários que tenham sido originados dentro do Poder Executivo, por atos do Legislativos ou por ambos, conflitos entre os poderes”.

se-á "habeas-corpus" sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder; LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo; LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania; LXXII - conceder-se-á "habeas-data": a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público (BRASIL, 1988).

Essa judicialização, na falta de capacidade do Legislativo ou do Executivo em resolver as problemáticas fundiárias junto à sociedade, ligado à problemática de reforma agrária, grilagem, etc., torna o Judiciário o ator de última instância e, portanto, o definidor de como e manifestará a política fundiária. O Judiciário se torna, ora o legislador, ora o executivo e, portanto, é o tomador das decisões em última instância (SENHORAS, 2015, s/p.).

A judicialização da política é uma agenda aberta. Surgiu com a Suprema Corte americana quando da decisão de segregação racial, ocorrendo uma revolução profunda e silenciosa em relação a inúmeras práticas políticas nos Estados Unidos, conduzida por uma jurisprudência progressista em matéria de direitos fundamentais (BARROSO, 2009 *apud* GRANJA, 2014). Tal dinâmica está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes.

Figura 13 - Judicialização da política



Fonte: Elaboração própria (SANTOS JUNIOR; SENHORAS; SILVA, 2015). Baseada em SENHORAS (2015).

A Constituição de 1988 é questionada enquanto instrumento republicano democrático precursor de diversos direitos políticos e econômicos, como a possibilidade da judicialização da política. Pode-se dizer através da previsão constitucional que “a lei não excluirá, da

apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988, art. 5º XXXV). Portanto, no caso do Brasil, a judicialização da política tem uma híbrida natureza fundiária.

Com tal previsão, enxerga-se verdadeira autorização para a pacificação de conflitos pela via judicial, estando o Poder Judiciário autorizado pela Constituição a cumprir sua função jurisdicional intervindo em conflitos. No caso fundiário existem dois grandes vetores que engendram uma dinâmica de ativismo judicial ligados a conflitos fundiários diretos (latifundiários e mini-fundiários) ou em função de conflitos ligados a ex-territórios que se transformaram em estados, com destaque à Amazônia, com Roraima sendo o caso extremo.

O papel ativista, por meio de decisões judiciais que contemplem nas suas razões de decidir aspectos políticos e de concretização de valores constitucionais, a experiência demonstra que desta forma o Judiciário passou a atender de forma mais eficaz e satisfatória os litígios que lhe são submetidos pela sociedade, permitindo o exercício dos direitos constitucionais, ainda que ausente regulamentação legislativa.

3.2 A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA FUNDIÁRIAS EM RORAIMA

Na questão do ativismo judicial interessa demonstrar que as legislações existentes sobre o tema não foram aptas a gerar a paz social e pacificação dos conflitos. A questão de terras em Roraima por várias vezes se encontrou judicializada e com proibições ao Executivo de gerir a política agrícola do Estado titulando terras ou propiciando o desenvolvimento regional atendendo a função social da propriedade.

O Legislativo e o Executivo são responsáveis pela dinâmica judicial e toda celeuma envolvendo a regularização fundiária em Roraima. Não é possível obrigar o Legislativo a produzir legislações, nem mesmo ao Executivo praticar atos administrativos, mas analisando a evolução legislativa e executiva, pode-se verificar movimento político de bastidores, em que grupos políticos criam entraves por razões que fugiriam qualquer lógica econômica e social.

No caso a seguir percebe-se a atuação do MPF quanto aos títulos emitidos pelo Iteraima que não atenderem a legislação federal e estadual, por não estarem certificados pelo Incra. Assim, o MPF pede suspensão da regularização fundiária, pelo Iteraima, não devendo haver expedição de outros títulos de propriedade ou de posse de imóveis rurais.

Box 3 - MPF ingressa com ação contra Iteraima, Estado de Roraima e Incra por irregularidades na transferência de terras

O Ministério Público Federal ingressou com ação civil pública contra o INCRA, ITERAIMA e Estado de Roraima por irregularidades na transferência de terras da União ao Estado. O MPF identificou que os termos de transferência não apresentavam a exclusão das áreas remanescentes da União e expediu recomendação para que o Incra se abstinhasse de expedir título de doação de terras públicas da União ao Estado de Roraima, sem que as áreas excluídas estivessem devidamente georreferenciadas¹⁹.

O Incra suspendeu a transferência das glebas da União até que fossem devidamente georreferenciadas as áreas remanescentes da União, porém a recomendação não interferiu na política pública de titulação de imóveis rurais. O Iteraima continuou o processo de titulação de imóveis rurais nas glebas já transferidas. A partir de dados cartográficos constatou a sobreposição de ao menos 50 propriedades tituladas pelo Iteraima em terras públicas da União. Segundo o MPF, o ICMBio enviou a base cartográfica pretendida pelo Instituto para a expansão das UCs Federais e que não poderiam ser transferidas ao Estado. Identificou-se ao menos dois títulos sobrepostos às áreas de propriedade da União.

O MPF também identificou que mais de 1000 imóveis rurais titulados pelo Iteraima aos particulares, não foram certificados pelo Incra no Estado de Roraima. Os títulos emitidos pelo Iteraima não atendem a legislação federal e estadual, por não estarem certificados pelo Incra, razão pela qual devem ser anulados e impedidos de registros no Cartório de Registro de Imóveis. O Iteraima deve suspender a regularização fundiária pelo Estado de Roraima por não ser o legítimo possuidor da terra.

O MPF pede na ação que o Iteraima suspenda a regularização fundiária, não expedindo mais títulos de propriedade ou de posse de imóveis rurais, diante da nulidade dos atos de transferência de terras da União ao Estado de Roraima, bem como, que o Estado de Roraima, através do Cartório de Registro de Imóveis, suspenda os novos registros de imóveis, decorrentes de títulos de propriedade expedidos pelo Iteraima, além de que o Incra suspenda a transferência das glebas remanescentes de propriedade da União, até que sejam devidamente georreferenciadas e certificadas. O Iteraima deverá ainda, apresentar todos os títulos emitidos, identificando os que apresentam o georreferenciamento devidamente certificado pelo Incra.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Procuradoria Geral do Estado (2012).

É de se constatar em toda a atuação do Ministério Público Federal, fiscal da lei e guardião da Constituição Federal, a existência das verticalidades de poder já apontadas anteriormente, onde as existências do Poder Central, na pessoa jurídica União, ao menos nas questões fundiárias roraimenses, fazem com que o estado persista em não implementar sua política de desenvolvimento fundiário.

Não se trata tão somente de existência de irregularidades e supostas violações das leis, pois em verdade, o Brasil é um país com verticalidades de Poder, detendo a União hegemônica a pretexto de interesse maior, submetendo os estados à sua política centralizadora. A verticalidade de Poder Central é flagrante, pois o parquet afirma expressamente que:

Analisando o regime jurídico da transferência, vemos que a União condicionou a transferência de terras à proteção do seu patrimônio e o atendimento do interesse público primário. O processo de transferência deve assegurar o destacamento das áreas da União com o efetivo georreferenciamento das áreas (MPF, 2012, p.17).

¹⁹ O georreferenciamento é o procedimento voltado para o controle tanto do cadastro de imóveis rurais e urbanos como dos direitos a eles relativos, visando a identificação de lotes urbanos e terras devolutas Federais e Estaduais, com a finalidade de combater a superposição de áreas e as fraudes decorrentes.

Em análise aos instrumentos legais temos a Lei nº10.304/2001, com alteração da Lei nº11.949/2009, verifica-se haver determinação legal para a transferência de terras da União ao Estado de Roraima²⁰. Da mesma forma, por consequência legal, tem-se a necessidade do georreferenciamento do imóvel rural prevista no ordenamento jurídico²¹, no entanto, explicita-se apenas a obrigação do georreferenciamento das glebas da União para a transferência ao Estado de Roraima, bem como de forma gratuita e por órgão público federal.

É nisso que se assenta grande parte da celeuma sobre a regularização fundiária de Roraima, pois se verifica que a União promoverá o georeferenciamento a seu tempo, de acordo com sua política de governo, ignorando a autonomia do ente federado em se desenvolver econômica e socialmente. Não bastasse a celeuma jurídica normativa submetida ao Judiciário para a correta interpretação e aplicação do direito posto em juízo, corrobora com todas as dificuldades a existência da corrupção no trato da coisa pública, desviando a regularização fundiária para cenário de páginas policiais também.

Além das demandas cíveis para a pacificação do entendimento jurídico para se titular adequadamente as terras em Roraima, de sorte a se promover o crescimento econômico e social deste pequeno estado federado, aponta-se a prática, em tese, de atos de improbidade administrativa orquestrados por quem deveria justamente promover o bem social e crescimento econômico da sociedade roraimense.

O caso a seguir, envolvendo uma representação do MPF contra determinados atores políticos por irregularidades na emissão de título definitivo, tendo em vista que para expedição do título definitivo conforme prevê a legislação, o ocupante deve ter cultura efetiva, exploração contínua, racional e pacífica da área e cumprir a função social da terra.

²⁰ Art. 1º As terras pertencentes à União nos Estados de Roraima e do Amapá passam ao domínio desses Estados, mantidos os seus atuais limites e confrontações, nos termos do art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Art. 2º São excluídas da transferência de que trata esta Lei: I – as áreas relacionadas nos incisos II a XI do art. 20; II – as terras destinadas ou em processo de destinação pela União a projetos de assentamento; III – as áreas de unidades de conservação já instituídas pela União e aquelas em processo de instituição; IV – as áreas afetadas a uso público comum ou especial; V – áreas destinadas a uso especial do Ministério da Defesa; e VI – áreas objeto de títulos expedidos pela União que não tenham sido extintos por descumprimento de cláusula resolutória. Art. 3º As terras transferidas ao domínio dos Estados deverão ser preferencialmente utilizadas em atividades agrícolas diversificadas, de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, de assentamento, de colonização e de regularização fundiária, podendo ser adotado o regime de concessão de uso previsto no Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. § 1º A aquisição ou o arrendamento de lotes por estrangeiros obedecerá os limites, condições e restrições estabelecidos na legislação federal. Art. 4º O Poder Executivo regulamentará esta Lei (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009).

²¹ Lei nº6.015/73, no Decreto nº 6.754/2009 que regulamenta a Lei nº 10.304/2001 alterada pela Lei nº 11.949/2009.

Box 4 - MPF representa contra o governador de Roraima, primeira dama, presidente do Iteraima e conselheiro do TCE

O MPF identificou irregularidades envolvendo o então governador do Estado de Roraima José de Anchieta Júnior, a primeira dama Shéridan de Anchieta, o presidente do Iteraima Márcio Junqueira e o ex presidente Pedro Paulino, bem como o conselheiro do Tribunal de Contas Henrique Machado e sua esposa. Houve emissão, por parte do Iteraima, de título definitivo de terras contendo irregularidades, visto que ela não preencheu os requisitos legais para a regularização fundiária da área quanto à função social e produtiva da propriedade, além de haver descumprimento da exigência para o georreferenciamento e certificação do imóvel rural.

Constatou-se a inconsistência no título definitivo emitido pelo Estado de Roraima e Iteraima. Na requisição de regularização fundiária denominou-se o imóvel com sítio Bela Vista, porém, ao expedir título do imóvel ele foi denominado como Sítio Singolé. Ressalta-se que o governador do Estado, pessoa competente para a emissão do título, é beneficiário, considerando que é casado em regime de comunhão parcial de bens.

Sendo a regularização fundiária aquisição onerosa de bem imóvel, ocorreu a comunicação do bem ao seu patrimônio e além de ser beneficiário, o governador assinou requerimento de regularização da ocupação juntamente com sua esposa, no campo assinatura cônjuge, tendo ciência do pedido de regularização fundiária. No caso do título emitido em favor da primeira dama, o MPF afirma que os fatos indicam que Pedro Paulino ex-presidente do Iteraima e o governador dispensaram licitação contrário ao que prevê a lei 8.666/93.

No caso das representações contra o atual presidente do Iteraima Márcio Junqueira, o conselheiro do Tribunal de Contas Henrique Machado e a esposa dele Dulcilene Mendes e o diretor de Regularização Fundiária do Iteraima, Washington Pará, o MPF identificou que o Iteraima emitiu título definitivo em favor da esposa do conselheiro Henrique Machado em áreas sobrepostas à Floresta Nacional de Roraima. Segundo MPF o conselheiro do TCE e a esposa invadiram as terras públicas da União localizadas no projeto de assentamento paredão e na Floresta Nacional, ambos situados no município de Alto Alegre.

Segundo o MPF a ocupação é irregular porque não é lícito a compra ou ocupação de lote em projeto de assentamento não emancipado pelo Incra, por pessoas que não tem o perfil da reforma agrária. Além de a ocupação de terra dentro dos limites da Floresta Nacional de Roraima, unidade de conservação federal, constituir invasão de terra pública. Houve ainda, dispensa de licitação de forma irregular do imóvel além de não comprovação dos requisitos legais da produtividade da área.

O MPF teve acesso a um vídeo no qual o atual presidente do Iteraima Márcio Junqueira afirma que sofreu pressão para conceder o título sobreposto a Floresta Nacional de Roraima. Afirmou de forma expressa, que advertiu ao governador para não emitir o título, mas ainda assim, após a pressão, o título foi emitido. Dulcilene Machado cometeu o crime de falsidade ideológica ao afirmar no processo de regularização, a exploração da área com a criação de bois, o que não ocorria na propriedade. Da mesma forma, o Diretor do Iteraima Washington Pará cometeu o crime de falsidade ideológica ao expedir relatório afirmando que Dulcilene atendia aos requisitos legais para a regularização.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Procuradoria Geral do Estado (2012).

Dentre os vários problemas fundiários há de se destacar a questão do personalismo no interesse político partidário em fomentar a crise fundiária no Estado de Roraima, pois são os próprios grupos políticos detentores do poder que se beneficiam com a ausência de legislações claras e expressas, de sorte, a solucionar os conflitos fundiários do Estado de Roraima. Os atores políticos são problematizadores, pois acabam ampliando ou minimizando a questão.

3.3 A ADI 5006, COMO AÇÃO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO EM RORAIMA

No contexto do Poder Judiciário de Cúpula, qual seja Supremo Tribunal Federal, a certeza é que haverá a solução definitiva das questões fundiárias em Roraima, até mesmo em razão do efeito que irá gerar o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5006/RR (STF, 2013a). A Ação Direta de Inconstitucionalidade tem por finalidade declarar que uma lei ou parte dela é inconstitucional, ou seja, contraria a Constituição Federal.

A ADI é um dos instrumentos daquilo que os juristas chamam de “controle concentrado de constitucionalidade das leis”. Em outras palavras, é a contestação direta da própria norma em tese. Uma outra forma de controle concentrado é a Ação Declaratória de Constitucionalidade. O oposto disso seria o “controle difuso”, em que inconstitucionalidades são questionadas indiretamente por meio da análise de situações concretas (STF, 2015).

O STF decidirá definitivamente sobre a condicionante e existirá regularização fundiária legítima desde que a União transferisse o domínio das terras ao Estado de Roraima, pois seria a única investida da competência. Irá da mesma forma aferir o alcance da Lei nº 10.304/2001, conhecida como Lei Marluce Pinto, tratando sobre as transferências das terras de domínio da União para o Estado e decidirá em definitivo se a referida lei teve efetiva aplicabilidade após a sua regulamentação (Decreto nº 6.754/2009).

Resta saber como será levada em consideração a lacuna temporal de mais de 20 anos e a análise do atraso no desenvolvimento da atividade econômica e social do Estado de Roraima, onde há impossibilidade de o Estado titular suas terras na destinação a moradias e ao desenvolvimento de atividade econômica por pessoas jurídicas (ARANTES, 2009).

Interessa analisar o início da judicialização da política nessa demanda fundiária e ao final verificar sua influência nas políticas públicas de terras do estado, bem como da interferência da União, através de um de seus órgãos, sob o pretexto de que o estado de Roraima teria usurpado competência privativa da União ao legislar. Questiona-se ter havido violações às normas de direito agrário.

Ao legislar sobre função social da terra (artigo 2º); terras públicas e devolutas (arts. 4º e 5º); processo discriminatório de terras (arts. 6º a 10); destinação de terras públicas rurais (arts. 14 a 22); regularização fundiária (arts. 23 a 48, 67 a 69 e 71); valor da terra nua (artigos 49 a 54) e demarcação e georreferenciamento (arts. 55 a 59). [...] O Doutor Ministro Relator adotou o rito do art. 12 da Lei n.º 9.868/99 e requisitou informações ao Governador do Estado e à Assembleia Legislativa do Estado de Roraima (PGE, 2014, p. 1).

É importante frisar, consta manifestação do Ministério Público Federal no bojo da Presente ADI 5006, assegurando ao Estado de Roraima a produção de lei estadual acerca de seu patrimônio e de sua política fundiária, com observância da competência da União para legislar sobre Direito Agrário e sobre normas gerais em matéria de licitações.

É inegável a existência de mora da União de regularizar a situação fundiária de Roraima, sua omissão estatal é evidenciada, por exemplo, pelo fato de que o Estado foi constituído pela Constituição de 1988 e passou a existir como Ente Federativo a partir de 1º de janeiro de 1991, importando assim, que a União deveria a décadas ter consolidado a regularização fundiária daquele.

Com a não transferência imediata das terras para o patrimônio do Estado de Roraima determinada pelo preceito constitucional (14, § 2º conjugado com o do § 3º do art. 16-Contituição Federal de 1988) foi gerada uma instabilidade da política fundiária e contribuiu para o atraso do desenvolvimento socioeconômico regional.

Deveras, a realidade roraimense historicamente interligada à ocupação como fator de estabilização territorial do elemento humano e a afetação econômica da terra durante vários anos à margem de intervenção efetiva da União, seja enquanto se tratava do Território Federal de Roraima, seja após, ao não transferir de pronto as terras para o patrimônio do Estado de Roraima, de modo que tais variantes justificam a regularização fundiária prevista na nova Lei roraimense, seja do ponto de vista político, econômico, sociológico jurídico, este fincado no princípio federativo e na regularização das terras de seu patrimônio como instrumento de desenvolvimento econômico e de justiça social (DANTAS, 2014 p. 4 e 5).

Por derradeiro, segundo a ADI 5006 (PGE, 2014) simbolizam o início da judicialização da política as objeções de constitucionalidade de que o Estado estaria legislando sobre Direito Agrário e procedimento de venda segundo (antiga Lei Estadual 738/2009) requerimento ou venda direta (RORAIMA, 2009).

Contudo, está próximo ao final tal embate jurídico e político, pois conforme o parquet, causador do ajuizamento da ADI 5006, em sua última manifestação entendeu não mais persistirem motivos para suas irresignações perante o STF, afirmando ter ocorrido a falta de interesse em prosseguir na ação, por falta de interesse superveniente da ação.

Tal falta deveu-se a força tarefa criada no âmbito do Estado de Roraima com forças políticas e jurídicas estatais de sorte a se produzir outra lei em correção àquela que havia sido proposta perante o STF. O Executivo auxiliado pela Procuradoria-Geral do Estado promoveu força tarefa para atuar no combate judicial de sua autonomia administrativa executiva buscando suprir suas omissões e imperfeições:

Já o Poder Legislativo promoveu audiências públicas como forma de legislar novamente sobre a questão de sorte a se esvaziar a ADI 5006, bem como produzir norma constitucional, importando sua execução em uma dinâmica, com explicações técnicas ministradas de vários palestrantes, debates e a participação popular, como caso a seguir.

Box 5 - Lei das Terras: ALE-RR e governo realizam audiência pública

A Assembleia Legislativa de Roraima (ALE-RR) e o Governo do Estado, por meio do Iteraima, realizaram Audiência Pública para discutir o Projeto de Lei das Terras. O evento reuniu representantes de entidades de classe, movimentos sociais, instituições, órgãos públicos e sociedade civil organizada, bem como a presidente em exercício do Legislativo, deputada Aurelina Medeiros, o presidente da Comissão de Terras da ALE-RR, deputado Zé Reinaldo, o relator da matéria, deputado Ionilson Sampaio, e os parlamentares, Brito Bezerra, Soldado Sampaio, Erci de Moraes, Angela Águida e Gabriel Picanço. O governador Chico Rodrigues, o presidente da OAB Seccional Roraima, Jorge Fraxe, o presidente do Iteraima, Aroldo Amoras, entre outras autoridades, também se fizeram presentes no encontro.

A abertura dos trabalhos foi conduzida pelo chefe do Executivo, Chico Rodrigues, que falou sobre a importância da Audiência Pública para “a vida do homem do campo, bem como de todos os envolvidos neste meio” com a “oportunidade para que cada um exponha a sua opinião para (...) consenso”. A deputada Aurelina destacou como positiva a realização do evento, como “forma mais democrática” por envolver a população para adequar o Projeto, conforme a realidade enfrentada atualmente no estado.

Para o deputado Ionilson Sampaio, a I Audiência Pública representa a forma transparente de como será elaborada a proposição. “A futura Lei que será entregue ao Estado não deve causar nenhum tipo de desconfiança e ela deve trazer em seu conteúdo um texto que traga segurança jurídica a todos os envolvidos que dependem da titulação de suas terras pelo Iteraima, com ordenamento jurídico correto, atendendo os anseios da sociedade”, explicou.

A apresentação do Projeto de Lei à sociedade consistiu em uma dinâmica, com explicações técnicas ministradas de vários palestrantes, debates e a participação popular. “Aprovar a Lei das Terras é uma questão socioeconômica das mais importantes. É uma discussão ampla visando à segurança jurídica das terras, dos produtores, principalmente os que vivem da agricultura família, do comerciante, entre outros segmentos”, justificou o deputado Zé Reinaldo.

O presidente do Iteraima, Aroldo Amoras encerrou afirmando que aprimorar a proposição, conforme o desejo popular trará novos rumos para a melhoria de vida para o homem do campo, principalmente os pequenos produtores. Representantes da Procuradoria-Geral do Estado (Proge), Casa Civil, Fundação do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Femarh), Agência de Defesa Animal (Aderr) e Seapa, participaram do evento.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em DANTAS (2014).

Não por outro motivo, a Procuradoria-Geral do Estado, através do procurador-chefe Edival Braga (In DAUBERMANN, 2013), se posicionou no sentido de que o Governador do Estado de Roraima encaminhou à Assembleia Legislativa Projeto de Lei, tendo em vista a necessidade de uma lei que melhor atendesse às peculiaridades regionais de Roraima, conforme Ação direta de inconstitucionalidade 5.006/RR²².

²² 1. A revogação da Lei 738/2009 pela Lei 976/2014 acarreta prejuízo da ação direta, por mudança substancial da norma e não se configurar tentativa de burla à jurisdição constitucional. 2. Não usurpa a competência da União para legislar sobre Direito Agrário norma estadual sobre regularização fundiária de terras públicas estaduais ocupadas irregularmente. 3. Parecer pela extinção do processo sem resolução de mérito, dada a revogação da lei impugnada. A petição inicial da ação direta aponta inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei 738/2009, de Roraima: art. 2º (função social da terra rural); arts. 4º e 5º (terras públicas e devolutas); arts. 6º a 10 (processo discriminatório de terras); arts. 14 a 22 (destinação de terras públicas rurais);

Conforme o membro da PGE/RR, está próximo de ser resolvida a questão jurídica sobre a regularização fundiária roraimense, pois a nova Lei Estadual nº 976, de 14 de julho de 2014, em comparação com a legislação federal, se mostra mais apta a atender às peculiaridades existentes no Estado de Roraima, por exemplo, por regulamentar o direito de preferência para regularização fundiária de terras públicas estaduais.

Na mesma toada estabelece que o Iteraima promoverá a alienação de terras públicas estaduais arrecadadas, sob a forma de regularização fundiária, aos legítimos ocupantes de terras públicas estaduais, ou mediante licitação, na modalidade de concorrência pública.

Acrescenta Braga (In DAUBERMANN, 2013), a nova lei que regulamenta a política de regularização fundiária rural do Estado tem como fundamento a cidadania e a dignidade da pessoa humana, e será efetivada pelo Iteraima, devendo ser as terras preferencialmente utilizadas em atividades agrícolas diversificadas, de conservação ambiental, de assentamento e de colonização, tendo em vista o desenvolvimento sustentável da sociedade roraimense, em consonância com a Lei Federal nº 10.304/2001 e de sua alteração pela Lei nº 11.949 de 2009.

Nessa contextura, a Lei roraimense se mostra em consonância com os fundamentos e preceitos da Constituição Federal de 1988 elegendo a cidadania e a dignidade da pessoa humana com seus fundamentos, ou seja, são instrumentos de materialização do direito de propriedade, regando vetores de implementação de políticas fundiárias visando promover a igualdade de acesso à terra e conseqüentemente fomentar a atuação da iniciativa privada no meio rural.

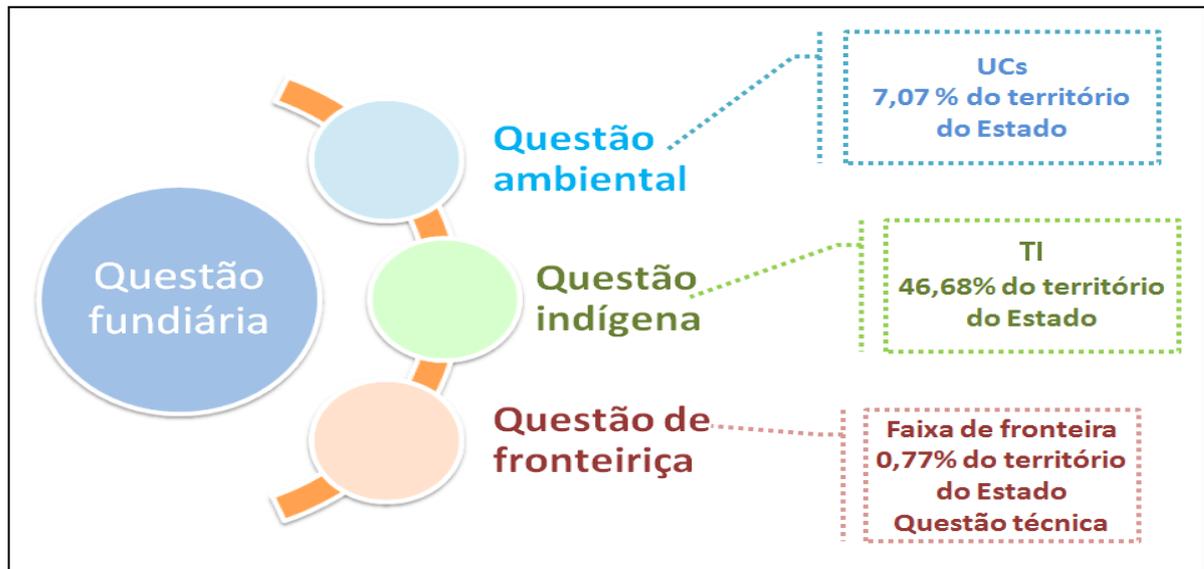
3.4 OS STAKEHOLDERS DO PROBLEMA FUNDIÁRIO EM RORAIMA

A questão fundiária no Estado de Roraima possui algumas peculiaridades. Em primeiro lugar destaca-se a questão do problema já abordado quanto ao histórico e as dinâmicas oriundas da transferência de terras do antigo território. Existe também a questão da delimitação de reservas indígenas e ambientais em maior proporção se comparado aos demais estados. Por fim, existe a peculiaridade quanto ao fato de o estado comportar, em sua parte setentrional, faixas de fronteira.

arts. 23 a 48, 67 a 69 e 71 (regularização fundiária); arts. 49 a 54 (valor da terra nua); arts. 55 a 59 (demarcação e georreferenciamento). A Lei 976/2014, revogadora da lei impugnada nesta ação direta, dispõe sobre política fundiária rural e regularização fundiária rural em Roraima e contém disciplina semelhante à da Lei 738/2009, mas com alterações e acréscimos.

Neste interim observa-se a existência de uma problemática fundiária que por razões geográficas, históricas, econômicas, ambientais, políticas, entre outros, conformou-se com base em três principais dimensões: as unidades de conservação, as terras indígenas e a questão fronteiriça, conforme exposto abaixo:

Figura 14 - Os stakeholders do problema fundiário em Roraima



Fonte: Elaboração própria (SANTOS JUNIOR; SENHORAS; SILVA, 2015). Baseada em SENHORAS (2015).

No caso das terras indígenas, tem-se uma maior concentração na Amazônia, sendo o maior exemplo de cristalização em termos de amplitude das terras indígenas o caso de Roraima, com 46,20% sobre o território do Estado, seguido pelo Amazonas (28,54%) e Pará (22,89%), conforme explicitado na tabela a seguir:

Tabela 4 - Terras indígenas por Estado na Amazônia Legal

Terras indígenas por Estado na Amazônia Legal (22.10.2014)			
UF	ÁREA DA UF	TERRA INDÍGENA	% SOBRE A UF
Acre	16.491.871	2.459.834	14,92%
Amapá	14.781.700	1.191.343	8,06%
Amazonas	158.478.203	45.232.159	28,54%
Maranhão	26.468.894	2.285.329	8,63%
Mato Grosso	90.677.065	15.022.842	16,57%
Pará	125.328.651	28.687.362	22,89%
Rondônia	23.855.693	5.022.789	21,05%
Roraima	22.445.068	10.370.676	46,20%
Tocantins	27.842.280	2.597.580	9,33%
TOTAL	506.369.425	112.869.914	22,29%

Fonte: PIB (2014 apud CAVALCANTE, 2015).

A grande abordagem sobre o federalismo fundiário é o problema da necessidade de autorização do Conselho de Defesa Nacional para haver qualquer titulação de terras que passam a ser do Estado. Os lapsos temporais de regulamentação configuram-se como um problema técnico, mas precede isso um problema político. O CDN acaba reproduzindo a assimetria dos poderes federativos, numa ação inviabilizadora de modo que na ótica do desenvolvimento, há uma limitação.

Não se possibilita o desenvolvimento sem a plena liberdade de território, do Estado gerir o espaço. Existe um misto de problema técnico com problema político de não haver concessão de autonomia e liberdade para o estado. A questão elencada é ser área de fronteira, uma faixa de atuação militar para defesa nacional. O máximo que há é a questão de uso. O procedimento para titulação precisa da realização de georreferenciamento.

No caso de Roraima, todos os 15 municípios encontram-se na condição de cidade-gêmea, linha de fronteira ou faixa de fronteiras, fator gerador de ampliação da problemática fundiária, tendo em vista, além das demais problemáticas. Conforme a Confederação Nacional de Municípios (CNM) acerca de Faixa de Fronteira:

Define-se o conceito Faixa de Fronteira como o espaço territorial de cento e cinquenta (sic) quilômetros que adentra o interior do Brasil a partir da linha limítrofe entre o país e os seus vizinhos, assim como previsto na Constituição de 1988. Os municípios que possuem qualquer porção do seu território dentro dessa faixa são considerados municípios de fronteira e são regidos por leis específicas em matérias distintas (BRASIL, 2008, p. 8)

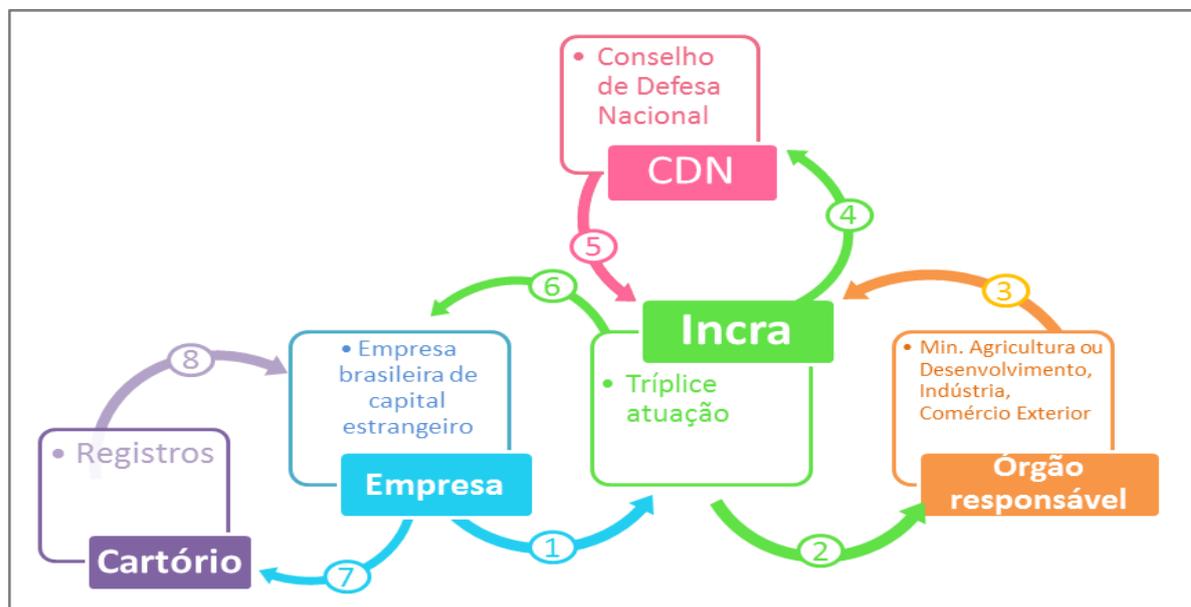
A Faixa de Fronteira é criação fruto de um processo histórico que teve como base a preocupação do estado com a segurança territorial no período pré-republicano, sendo a principal legislação da Faixa de Fronteira decorrente do período do governo militar (1979). A Constituição de 1988 manteve o ideal focado na defesa territorial e a legislação anterior (Lei 6.634/1979) persiste como referência jurídica acerca da Faixa de Fronteira.

O cerne das discussões atuais sobre a redução da Faixa de Fronteira concentra-se no caráter restritivo da lei 6.634/1979, quanto ao desenvolvimento econômico local dessa região. (...) dispõe sobre a exploração de recursos minerais, a propriedade de imóveis rurais, as condições das empresas mineradoras e de outras atividades que interessam à Segurança Nacional e a atuação de estrangeiros na Faixa de Fronteira. A lei coloca mais empecilhos para a ação produtiva na Faixa de Fronteira do que em outras regiões do país, dando grande poder decisório sobre as atividades ali desenvolvidas ao Conselho de Defesa Nacional (BRASIL, 2008, p. 9).

Por um lado, setores com potencialidade no encadeamento de atividades produtivas, os quais gerariam empregos e renda às comunidades locais, acabam sendo desestimulados pelo grande controle estatal nas faixas de fronteira, dado o abandono das regiões fronteiriças na agenda das políticas nacionais. Fatores como baixa densidade populacional da região, distanciamento dos centros urbanos, colocam as regiões de fronteira em segundo plano para o governo federal e para o estadual.

Por outro lado, discute-se que tais atividades não são proibidas pela lei 6.634/1979, de modo que existe uma cláusula do prévio assentimento do Conselho de Defesa Nacional (CDN), que gera limitação a essas atividades. Porém, havendo a tramitação necessária para as atividades conforme previsão legal, não haverá, conseqüentemente, qualquer tipo de impeditivo. Acerca do processo de compra de terra, há um complexo processo burocrático conforme exposto abaixo:

Figura 15 – Complexo processo da compra de terrenos em Faixa de Fronteira



Fonte: Elaboração própria (SANTOS JUNIOR; SENHORAS; SILVA, 2015). Baseado em Brasil (2008).

Do ponto de vista das instâncias técnicas o procedimento de compra de terra em faixa de fronteira é muito complexo. No campo de poder, por um lado existe o CDN, por outro lado tem-se o Iteraima. Isso é uma questão especificamente de Roraima, desencadeando ao Estado de Roraima esses três problemas fundiários.

Roraima tem um problema de regularização fundiária que com a demarcação das terras a União transferiu algumas glebas, outro problema técnico que se refere o georreferenciamento que influencia a lógica burocrática. O CDN cria processo de tramitação complexo, que acaba não permitindo uma fácil regularização fundiária. Com isso o Iteraima toma ações fora da própria discricionariedade, criando desvio de função.

3.5 ESTUDO DE CASO: RAPOSA SERRA DO SOL

Dentre as várias facetas políticas que gravitam em torno do poder legiferante Federal, a relação envolvendo as questões da transferência de imóveis da União para o Estado de Roraima e a demarcação de reservas indígenas é um ponto até então incerto e não sabido. À primeira vista, a norma aponta que esta última é matéria de âmbito da União. No entanto, não se pode eximir o fato de muitas dessas terras, que hoje são reservas indígenas, pertencerem legalmente a Roraima, a teor da Lei Complementar que criou este Estado.

O fato da União não observar e atender dita LC, como o fez no caso de Rondônia, gerou uma aberração jurídica de diversas consequências para a situação atualmente vivida entre os dois Executivos. Uma delas é oriunda do que expressa o inciso XI do art. 20 da Constituição Federal (1988), o qual diz que as terras indígenas são bens da União (BRASIL, 1988). Observa-se que o legislador buscou nessa determinação uma maneira de preservar ditas terras.

Em vista disso, criou-se a denominada propriedade reserva, com a finalidade de garantir aos índios os direitos sobre suas terras. A constatação é de que mais de 70% da superfície territorial roraimense pertencem à União sob título de terras indígenas, sem contar com aquelas designadas unidades de conservação ambiental, só demonstra que o Estado de Roraima em sua quase totalidade continua sendo área eminentemente federal.

Colimando o fato jurídico acima, nota-se que, mediante os entendimentos de outros dispositivos constitucionais²³ a esfera federal corrobora tal situação que disciplina o tratamento devido aos índios (organização social, das suas tradições, línguas, crenças, costumes e direitos originais sobre as terras) ratificam a postura tutelar do governo federal sobre política indigenista e ambiental, com relação a Roraima. Ao conferir às terras indígenas

²³ Inciso XIV, do art. 22 da Carta Magna, bem como os significativos artigos 231 e 232, do Capítulo VIII do mesmo estatuto legal.

status bens públicos, cabe à União demarcá-las, protegê-las e as fazer respeitar igual a todos os seus bens.

Com fins de delimitar um espaço tradicionalmente ocupado por povos indígenas, sobre o qual recai o dever da União de tutela, citadas terras vão garantir aos índios efetivamente não só o direito originário da ratificação de uma tradicional ocupação preexistente através da posse, mas também aos mesmos usufruir o direito exclusivo quanto à utilização dos recursos naturais nelas existentes, bem como a preservação física e cultural de sua etnia.

Segundo o Decreto nº 1.757/96 (procedimentos do processo de demarcação de terras indígenas, suas fases, prazos e publicação para assegurar a devida transparência do processo, além das atribuições conferidas à FUNAI), a primeira etapa da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (TI RSS) pautou-se ao que se consta no art. 231, § 1º da (CF, 1988).

Versada por Identificação, essa fase determinou que a FUNAI nomeasse um antropólogo conceituado, o qual fez um levantamento em que atendia e correspondesse os pressupostos de tradição, permanência e ocupação genealógica dos grupos nativos. Tal estudo estabeleceu requisitos que comprovaram tais grupos terem direitos originários nas terras a fim de estar em conformidade com o preceito constitucional e receber a proteção legal da União, com vista ao cumprimento do que dispõe a norma constitucional supracitada.

Passou-se então à Delimitação, a qual a FUNAI designou um grupo técnico composto por servidores de seu quadro funcional, do INCRA e do Instituto de Terras roraimense, para realizar, sobre a área escolhida, estudos complementares de natureza etnológica, sociológica, jurídico, cartográfica, ambiental e fundiária, com o objetivo de ratificar e fundamentar os dados já colhidos.

Ainda observando o Decreto 1.757/96, a TI RSS passou por estudos de campo em centros de documentação, órgão fundiários federais, estaduais e municipais, além de cartórios imobiliários, objetivando com bases nesses estudos elaborar o relatório circunstanciado de identificação, o que veio caracterizar a terra indígena a ser demarcada, conforme demonstrado na Portaria nº14 do Ministério da Justiça.

Na fase burocrática com o Presidente da FUNAI aprovando-o, caracterizou-se a ocupação da TI RSS como tradicional, com isso determinando a publicação do resumo do relatório nos diários oficiais da União, do Estado de Roraima e dos municípios da situação da terra em processo de demarcação.

Abriu-se então prazo decadencial para que o Estado, Município e demais interessados se manifestassem junto a FUNAI pleiteando indenização ou apontando vícios no relatório.

Sem embargo das petições aduzidas, contestando o processo demarcatório da TI RSS, este seguiu seu trâmite normalmente, elencado das contestações e suas provas mais os pareceres dos servidores da FUNAI com as razões de indeferimento das contestações, para exame e decisão do Ministro da Justiça.

Declarou-se o reconhecimento da TI RSS como ocupação tradicional indígena e determinou a fase de materialização demarcatória da área, qual seja a demarcação física desta. Confirmado os preceitos constitucionais e infraconstitucionais acerca da fundamentação de tradicionalidade da ocupação da TI RSS, o Ministro da Justiça reuniu o material técnico e outros documentos pertinentes à confirmação dos limites da área e enviou à Presidência da República, para através de Decreto Presidencial obter a homologação da TI RSS.

Quando o Ministério da Justiça e a FUNAI propuseram efetivar a demarcação da TI RSS, nos termos das Portarias 820/1998 e 534/2005, as quais ensejaram na homologação do Decreto Presidencial 15.04.2005, sua tramitação fora retomada (parada desde 1996). Sua continuidade em pleno cenário dos movimentos que acontecia no mundo em prol da ecologia e das diferenças, dentre as quais etnias indígenas estavam inclusas, trouxe um clima de tensão na relação nada amistosa entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental.

Seguindo os critérios *sui generis* e específicos à sua aprovação legal, conforme o art. 231 da Constituição Federal (1988) combinado com o Decreto 1.757/96, a referida demarcação já se iniciou tumultuada pela participação dos atores envolvidos: grupos indígenas, ONGs, ambientalistas, proprietários e moradores dos municípios atingidos pelo processo demarcatório, autoridades estaduais e políticos federais representando os interesses de Roraima no Congresso Nacional, em razão da celeuma que se criou na ocasião (ARANTES, 2009).

Após a FUNAI levar avante o processo de demarcação da TI RSS, rejeitando as contestações e manifestações para nulidade do processo e encaminhá-lo para o Ministério da Justiça com objetivos de aprovação do relatório, que se deu com a materialização da demarcação, a pressão de grupos do setor econômico e agricultores (arrozeiros) possuidores de terras localizadas na área demarcada aumentou sobre os políticos e autoridades roraimenses, exigindo providências diante da posição impositiva do governo federal.

Àquela altura, com a execução da fase de materialização, a demarcação contínua estava se realizando com a desocupação da área em meio a retirada abrupta e a resistência feroz dos não-índios da reserva. Ponto de tensão nesse processo entre interesses locais e a esfera federal, a demarcação contínua já era um fato inexorável devido os estudos

topográficos realizados na TI RSS a partir dos pressupostos do § 1º do art. 231 da Constituição Federal (1988).

Embora não exista nada nos textos constitucionais e infraconstitucionais pertinente à matéria terras indígenas que indique como deve ser a formatação definida para tais terras, criou-se uma polêmica oriunda de grupos conservadores da direita e militares, simpatizantes de um conceito insular e reducionistas de demarcação de reservas indígenas.

Sob a alegação de a dimensão contínua colocar em risco a defesa nacional, ainda mais se a TI RSS foi delimitada numa longa faixa de fronteira, o setor econômico de Roraima encontrou um apoio forte junto aos referidos grupos militares e de direita para sair em defesa de seus interesses.

Amparando-se no dispositivo legal aludido, a União assevera que a demarcação está dentro da legalidade, arguindo que não importa se o lugar tradicionalmente ocupado por povos indígenas seja no interior ou nos limites fronteiriços do país, o que vale é este lugar observar e preencher, dentro da lógica e interpretação normativa, os requisitos contidos no enunciado constitucional.

Desta forma, diante da força da Lei Maior, só restou aos arroteiros e militares que ocupavam a área demarcada se conformarem com a situação, resignando-se com os preceitos constitucionais de reconhecimento daquela terra como tradicionalmente indígena e permitir sua posse em definitivo.

Tabela 5 - Valores pagos pela FUNAI aos rizicultores da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol pelas propriedades de arroz na desintrusão da área

Descrição	Em R\$
Indenização depositada judicialmente pela Funai às famílias desintrusadas no dia 17 de ago de 2007	4, 993 milhões
Indenização requerida judicialmente no STF por 52 famílias de produtores	100 milhões
Tempo para resolver o conflito até 2008	4 anos (da homologação 2005) e 31 anos da identificação (1997)

Fonte: Elaboração própria. Baseado em ARANTES (2009) *apud* FUNAI (2008)

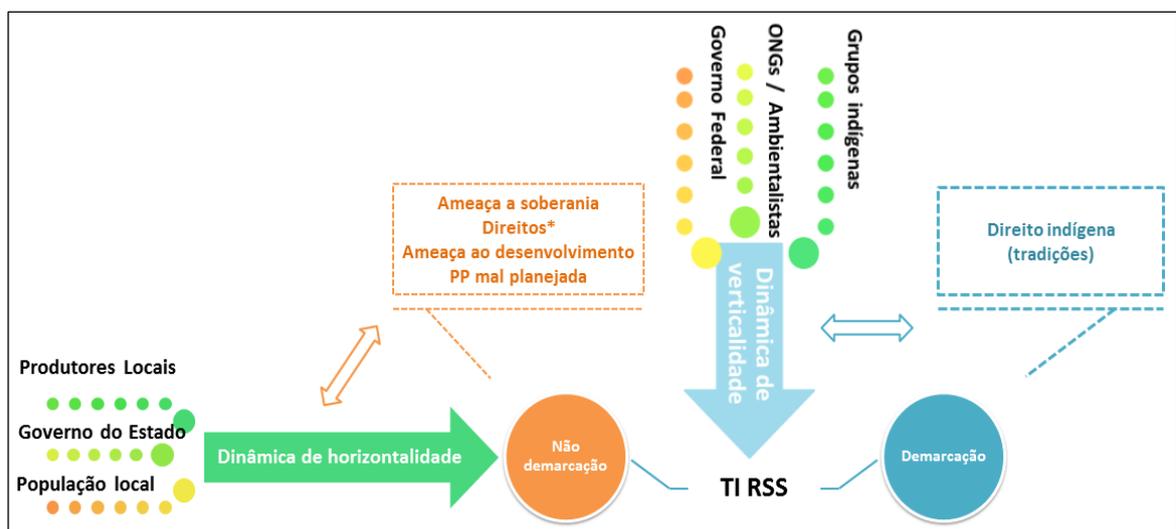
Só que o contexto fático não é tão simples como parece. Em março de 2008, após o STF decidir manter a homologação da TI RSS nos moldes do Decreto Presidencial, em abril o mesmo órgão jurisdicional suspendeu a diligência que efetivava a retirada dos não-índios da reserva até sua manifestação, quando decidirá sobre a legalidade da homologação, definindo-se pela manutenção na área da forma como homologada ou alterá-la por um sistema de “ilhas”, mantendo-se os perímetros urbanos e as fazendas dentro da reserva (DESTRO, 2006).

Com efeito, ainda em relação à demarcação contígua, o setor do exército fala em risco da soberania nacional, pelo fato de mesmo observando preceito constitucional este não vai impedir a situação de isolamento e exposição que ficará a fronteira com a Venezuela e a Guyana (JANESCH, 2008).

O mesmo problema reativo à desocupação da reserva até antes da decisão do STF, suspendendo a operação da Polícia Federal de retirada da população não-índia, já havia deixado seus estragos com a queda do ICMS em relação aos produtos agrícolas roraimense, bem como aumento de desemprego e comprometimento do PIB local (SANTANA NETO, 2011; WIENKE & LAUERMANN, 2008).

Em tal conjuntura, percebe-se a existência de dinâmicas de verticalidade e horizontalidades, respectivamente pontos contínuos e contíguos no espaço que se agregam sem descontinuidade e fenômeno resultante das transformações produtivas aceleradas pela globalização. São pontos separados, descontínuos que possuem um forte relacionamento através de interligações.

Figura 16 – Dinâmica de verticalidade e horizontalidade nos conflitos oriundos da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol



Fonte: Elaboração própria (SANTOS JUNIOR; SENHORAS; SILVA, 2015).

Note-se que tais verticalidades e horizontalidades desencadeiam forças que atravessam os territórios. Nessa dinâmica, as forças centrípetas (de fora para dentro) geram um processo de verticalidade ao passo que as forças centrífugas (de dentro para fora) originam um processo de horizontalidade, conforme BRITO & NOGUEIRA (2011, p. 2):

As verticalidades e a horizontalidade geram forças que atravessam os territórios. As forças centrípetas conduzem a um processo de horizontalidade enquanto as forças centrífugas conduzem a um processo de verticalidade. Elas são contraditoriamente confluentes e contrastantes. As verticalizações são a expressão da união vertical entre os lugares em função das interligações produzidas pelas técnicas que se instalam a fim de atender à lógica de unificação do mercado global. Esta é conduzida por normas rígidas de funcionamento, tendo como principal beneficiário as grandes corporações globais. As horizontalidades são expressas pelas ações locais que não possuem vínculos ou interesses em servir à lógica vertical.

A aplicação do poder legiferante da União no Estado de Roraima gerou uma situação complicada para a região. Ao atender a pressões da comunidade internacional relativa a questões indígenas e ambientais, a esfera federal se viu envolvida com os financiamentos dos países ricos nos programas de proteção das florestas e das terras indígenas (MONTANARI JUNIOR, 2011), dando como resposta a implantação de uma política pertinente ao assunto mal planejada e desordenada quanto aos problemas internos do país, conforme exposto.

Tal processo em Roraima se fez de modo peculiar, uma vez que o Estado sofreu uma desproporção territorial profunda, comprometendo como em demais lugares do país significativa e seriamente o modelo de desenvolvimento econômico já em andamento, proporcionando impasses na dinâmica regional devido a postura da União em não apresentar um plano compensatório para o Estado, que está vivendo no momento um presente inerte e um futuro incerto.

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Como os conflitos entre legislativo e executivo cada vez mais determinando o direcionamento da terra não se resolveram e como entre os entes federativos, a União e os Estados, esses conflitos permanecem, começam a chegar várias lides às cortes superiores, como o Supremo Tribunal de Justiça, até chegar ao Supremo Tribunal Federal.

O presente capítulo buscou compreender como se desencadeia a judicialização da política sob a dimensão fundiária, com destaque ao caso de Roraima, evidenciando ainda os *stakeholders* da questão fundiária e o caso mais relevante sob o aspecto indígena: um estudo de caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol.

Visualizou-se real autorização para a pacificação de conflitos pela via judicial, de modo que o Poder Judiciário está autorizado pela Constituição a cumprir sua função jurisdicional intervindo em conflitos. Na dimensão fundiária nota-se a existência de dois grandes vetores que engendram uma dinâmica de ativismo judicial ligados a conflitos

fundiários diretos ou em função de conflitos ligados a exterritórios que se transformaram em estados, sendo Roraima o caso extremo.

Em Roraima, no caso do Executivo, percebe-se a forte influência de atores políticos na problematização da questão fundiária e ainda o legislativo estadual na promoção de audiências públicas como desprendimento de esforços com vistas à conformação de iniciativas multilaterais para resolução da questão fundiária no Estado.

Observou-se ainda que *stakeholders* fundiários em Roraima configuram-se, sobretudo, em três principais dimensões na problemática fundiária, quais sejam a questão indígena, questão ambiental e questão fronteiriça. Estas dimensões configuram uma tríplice natureza impeditiva peculiar ao Estado de Roraima.

Verifica-se, portanto, que, em última medida, quem tem definido a resolução dos problemas fundiários, ou dos problemas de federalismo fundiário no Brasil, não é o Legislativo, nem o Executivo, acaba sendo o Judiciário, o qual acaba produzindo uma judicialização da política fundiária no Brasil e em especial no estado de Roraima.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a promulgação da Constituição e a transformação do território federal de Roraima em Estado, a questão fundiária local aprofundou-se, pois a nova Carta reconheceu o direito tradicional de ocupação dos indígenas às suas terras, porém o novo estado paradoxalmente instrumentalizou os grupos de pressão contrários à efetivação local do fato, haja vista agora se poderia usufruir uma legislação favorável ao seu discurso.

Tal contexto tornou a situação fundiária estadual imbricada e sem uma definição, sujeita a desdobramentos políticos e uma solução indeterminada. A série de fatores a seguir descrita suscitou no quadro atual da crise fundiária de Roraima e desencadeou a partir de problemas estruturais e conjunturais pelos quais o Estado passou nas últimas décadas.

As terras de Roraima eram disputadas por fazendeiros locais e comerciantes de Manaus, em que lutavam entre si pelos recursos naturais e pelas próprias terras. Os primeiros beneficiavam-se da expansão da mineração e os outros do aviamento de atividades extrativistas e fornecimento de mercadorias ao governo amazonense, sendo pagos em terras.

Face essa lógica contextual, as terras de Roraima foram adquirindo gradualmente valor de troca maior do que o de uso, sendo que um problema ganhou visibilidade quando a Esfera Federal se impôs, na década de 1970. De acordo com esta política, salvo poucas exceções, não havia limites definidos nem titulação das terras que davam até então na época sustentação à economia básica do território: a pecuária.

Roraima possui uma extrema e complicada situação fundiária e institucional relativamente no tocante ao domínio de suas terras, a qual é vista de maneira isolada ou comparada a outros estados da Região Norte, devido às políticas federais nessa área promovidas pelo INCRA, IBAMA e FUNAI, que levam o governo estadual a ficar impedido de possuir ingerência sobre extensa e considerável parte de terras da superfície geográfica.

Verifica-se uma situação a qual traduz claramente um quadro crítico de restrições institucionais, em que devem estas adequadamente ser analisadas e combatidas dentro da perspectiva de que o Brasil constitui-se uma República Federativa, na qual o papel da União é de zelar e assegurar pela autonomia dos estados, bem como de promover o bem-estar geral da nação, de acordo com que aduz o Diagnóstico do Estado de Roraima, em seu tomo I, divulgado em 2005 pelo ITERAIMA.

O primeiro capítulo, “*A questão fundiária em Roraima à luz do Poder Legislativo*”, trouxe uma breve discussão a respeito dos marcos legais e históricos que giram em torno da

questão fundiária ao longo de cinco séculos na história do Brasil, elencando ainda, em face disto, uma imensa e prejudicial omissão legal, no tocante a mínima atuação na produção de atos legiferantes.

Primeiramente o capítulo elenca os marcos legais que acompanham marcos históricos que surgem entre o período colonial e de normatização do Estado Nacional, destacando-se a Lei das Terras (1850), Estatuto da Terra (1964), Novo Plano de Reforma Agrária (1985), Constituição Federal (1988) e Lei Marluce Pinto (2009), enquanto elementos que congregam as principais ações legiferantes, porém evidenciando um largo período de tempo para pouca atuação quanto aos marcos legais emanados do Legislativo.

Verifica-se que a verticalização do Poder é constituída através da União, pois concretamente constata-se que nos três níveis de poder (Legislativo, Executivo e Judiciário), de forma centralizada e vertical, são impostos junto aos entes federados os ditames de regularização fundiária, mitigando a autonomia dos entes estatais.

O conjunto de leis, decretos, leis complementares, que compõe a legislação avulsa e extravagante que dispõe acerca de matérias diversas (ecologia, agricultura, reforma agrária, indigenista), mas ao mesmo tempo interage de algum modo com a questão fundiária, só potencializa mais um problema que já é por si mesmo complexo e difícil de lidar devido o contexto regional já preexistente, gerando no clima de conflito que se materializou.

Um elemento importante da reserva de poder central nas mãos da União, reside no fato de sempre existirem condicionantes, para o reconhecimento desta autonomia estadual, qual seja a necessidade de que a União transferisse o domínio das terras ao Estado de Roraima, pois essa seria a única investida da competência.

Portanto, a atividade pró-ambientalista e pró-indigenista e a posterior omissão legislativa frente às lides criadas no âmbito da questão fundiária, repercutiram em um processo de restrição ao uso produtivo da terra, imperioso ao processo de crescimento econômico do Estado, tornando a economia do contracheque o único gatilho do desenvolvimento.

No segundo capítulo, “*A questão fundiária em Roraima à luz do Poder Executivo*”, Conforme aduz Santana Neto (2011), a longa transição da transferência das terras da União para o Estado de Roraima, quando da sua criação em 1988 e só efetivada em 2009, criou uma forte institucionalização de terras, mormente causada pela irregularidade fundiária em aberto de cerca de 28.305 imóveis em situação de posse, com até 15 módulos fiscais, sem os devidos títulos de propriedade.

O capítulo aborda os atos do Poder Executivo, para fins da questão fundiária, segundo o âmbito da elástica discricionariedade e legalidade, de modo que a falta de aplicação do poder público, a ponto de configurar até mesmo silêncio administrativo e de forma transversa violação a direitos de propriedade.

Dentre as consequências acarretadas, a maior está na desestruturação do modelo econômico local e no desmantelamento da cadeia produtiva, sobretudo do arroz, principal produto pela agricultura de escala no Estado produzido, em virtude da homologação demarcatória da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, com a desocupação da área pelos não-índios.

As objeções de constitucionalidade das leis produzidas pelo Estado de Roraima vêm sendo questionadas junto ao Poder Judiciário sob os argumentos de violação ao pacto federativo, usurpação da competência legislativa e executiva da União, merecendo serem confrontadas com o preceito constitucional do artigo 5º, §1º, da carta constitucional para correto entendimento quanto à aplicabilidade das normas constitucionais.

O terceiro capítulo, a “*Judicialização da política fundiária*” verifica-se que o problema gerador desse desequilíbrio está justamente na forma como leva a tal problema, entre a rapidez de constituição das unidades de conservação e das reservas indígenas e a demora das ações judiciais de indenizações dos proprietários que tiveram seus imóveis desapropriados.

A situação irregular no qual se acham estas faz com que o governo federal passe a solução da demanda para o Judiciário, afogando este de tais feitos ao se isentar do problema que criou, deixando os possuidores a mercê da própria sorte e, por conseguinte, criando um ambiente instável e de insegurança jurídica.

Assim, vendo reduzida por essa situação sua economia, comprometendo seriamente o desenvolvimento regional, o Estado de Roraima não encontra outra saída senão sancionar leis e decretos que tenham alternativas para resolver tal problema. Ocorre que o papel legiferante estadual sempre entra em choque com a Esfera Federal, devido à legislação desta. O silêncio administrativo é tido como inércia administrativa no tocante à problemática administrativa, não produzindo efeito algum.

Como fundamentação teórica, evoca-se o uso das correntes de institucionalismo e federalismo desenvolvidas por professores pesquisadores do Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e do Caribe, Senhoras e Amoras. Ambos convergem na acepção que como os entes subnacionais têm uma ação decisiva sobre a questão de propriedade, não havendo,

portanto, assimetria nessas relações federativas, existem de fato relações federativas onde os atores da União, dos estados e municípios tem um impacto efetivo na definição da política fundiária, por terem definição no sistema de governança na determinação da política de terras no país.

Isso gera a formação de uma insegurança jurídica fundiária com base na violação dos direitos de propriedade e em relações contratuais instáveis, existe direito de posse, porém não existe direito de propriedade. As relações contratuais instáveis são tanto de cima pra baixo quanto de baixo pra cima. De baixo pra cima são as invasões e as grilagens, que geram esse problema. As grilagens são sobre as terras da União, a maior parte, como o caso do MST.

Ao ter suas leis violadas e acionar a PGR e a AGU na defesa de seus interesses, a União acaba por manietar os Poderes Executivo e Legislativo de Roraima na eficácia de suas funções que são de promover o bem-estar do Estado e seu funcionamento, suscitando nos conflitos de legislações e competências que presenciamos neste estudo e na análise das normas que tratam a regularização fundiária roraimense.

Daí, a necessidade de uma atuação mais enérgica e veemente dos parlamentares representantes do Estado no Congresso Nacional, em criar leis que flexibilize o poder legiferante da Esfera Federal sobre os setores afetados de Roraima por este poder, ou abrir canais de negociações para se agilizar o processo quanto as diretrizes do acerto da transferência das terras da União para o âmbito estadual, ou realizar um fórum a fim de se discutir soluções para a situação fundiária amazônica e, em especial, a conjuntura político-econômica roraimense.

Formular propostas que propiciem oportunidades de melhorar e compensar os danos irreparáveis que até então foram provocados por uma política fundiária desastrosa e uma gestão mal planejada para a Amazônia, por razões de interesses políticos traduzidos em equívocos e irresponsabilidades do governo federal.

Desse modo, espera-se estabelecer com essas sugestões importantes mudanças na questão fundiária, através de políticas públicas mais eficientes e benéficas para todos, com a modernização nos tramites legais das ações que tratam da matéria; a criação de um sistema único de registros imobiliário, integrado a todos os cartórios de imóveis federais, estaduais e até municipais, como aos institutos de terras dos estados e órgãos federais vinculados ao INCRA, IBAMA, SPU e FUNAI, a fim de combater a grilagem, conflitos agrários, o desmatamento, invasão de áreas públicas e até mesmo erros cometidos por agentes administrativos ou pela própria administração pública.

O monitoramento dos programas do governo federal referente a financiamentos de projetos rurais, como o PRONAF, SNCR, para evitar desvio do dinheiro público, fraudes e outras irregularidades ilícitas, como a compra e venda ilegal de terra, facilitação de acesso a financiamentos ou linhas de crédito de referidos programas, com a finalidade de controlar a movimentação financeira destes e o cadastramento de posses e propriedades; adotar mecanismos e leis que agilizem a regulação de títulos ainda a serem regularizados em toda Amazônia legal.

Em vista disso, pretende-se a gestão de forma estratégica da regularização fundiária mormente na Região Norte, criando-se um conselho extraordinário somente para cuidar deste problema, reunindo-se vários ministérios e secretarias estaduais e outros órgãos afim pertinentes às áreas fundiária, agrícola, fazendária, ambiental, justiça, orçamentária e agrária, na busca de ideias e alternativas que possibilitem benefícios, investimentos e promoções para uma política de estímulo e cunho pedagógico a qual alie desenvolvimento e sustentabilidade, como o ZEE e o Territórios da Cidadania.

A fim de assegurar não só a preservação ambiental, como fomentar a captação de subsídios para cursos técnicos e renda no combate à pobreza no campo, ajudar com custos mais baixos os agricultores e o homem do campo a terem trabalho e uma posse regular própria, condicionada a conservação e manutenção de áreas de floretas, sendo compensados por isso através de abatimento em suas dívidas ou uma ajuda de custo na valorização de seus produtos.

Daí, o quanto antes se fazer a regularização fundiária das 28. 305 posses irregulares, juntamente com a regulação ambiental na Amazônia e a indenização justa dos proprietários que foram desapropriados pelo governo federal para criação de unidades de conservação e reservas indígenas. No tocante a Amazônia legal, ainda dever-se-ia implementar um plano estratégico, no qual investiria mais recurso no Fundo Amazônia, para criar uma guarda ambiental na fiscalização e combate a extração ilegal de madeira e outros produtos da floresta, queimadas, carvoarias clandestinas, pirataria da fauna e da flora.

Outra solução seria oferecer o pagamento a moradores que habitam em regiões de mata nativa, nascentes de mananciais ou unidades de conservação para cuidar de áreas degradadas, açoriadas e desmatadas, protegendo e mantendo-as como se fossem prestadores de serviço do estado, implicando isso em medidas para preservar e desenvolver sustentavelmente a Amazônia, ou incentivar projetos de sustentabilidade junto as comunidades que moram nessas áreas rurais, a fim de criar um equilíbrio estável e harmônico

no campo, alicerçado pela paz e segurança jurídica dignas de um país democrático o qual almeja-se.

Dentro de uma agenda que elenca futuras outras pesquisas verifica-se a viabilidade em se analisar os efeitos da proposta de lei que passa do Executivo para o Legislativo, a função de delimitação, ou seja, com isso a questão da hierarquização / verticalização da política comanda pelo Executivo da União vai diminuir significativamente, então o poder de determinados ministérios (Meio-Ambiente, por exemplo) ou FUNAI.

Entende-se ainda a necessidade de ampliação da temática quanto a um estudo comparativo sobre a problemática do federalismo no âmbito nacional com destaque à questão fundiária na Amazônia, uma vez que o presente estudo mostrou um caso extremo o principal caso dentro da lógica amazônica, ou seja, Roraima, o Estado com maior número proporcional de terras indígenas ou ambientais com relação ao Brasil.

Como terceiro elemento, compreende-se a possibilidade em se analisar a questão do federalismo fundiário urbano e analisar as possíveis estratégias de desenvolvimento, eventualmente a aprovação da nova lei de exploração da mineração em terras indígenas pode criar um espaço de manobra desenvolvimentista, como o caso de Roraima que não tem um modelo de desenvolvimento, que só se pauta no contracheque.

Ainda se tem elementos que surgiram na época da pesquisa. Se por um lado existe uma eventual estratégia de retomada da questão da mineração, por outro lado existe o problema da continuidade de criação de áreas ambientais, como é o caso Parque Nacional do Lavrado (Município de Amajari), gerando uma dinâmica de limitações ao desenvolvimento caso sejam ampliadas as áreas ambientais.

À guisa de conclusão, verificou-se a comprovação da tese de que o entrave ao desenvolvimento regional no Estado de Roraima é oriundo de um campo de poder construído por distintas forças, as quais se materializam por uma dinâmica de verticalidades por parte do Poder Legislativo Federal, na criação de reservas ambientais e indígenas, sob a influência do Poder Executivo, e por uma dinâmica de horizontalidades por parte do Poder Executivo Estadual.

Tal constatação deu-se a partir da confirmação da *hipótese 1* (H1) que expõe a explicação dos conflitos fundiários à luz do arcabouço político analítico de políticas públicas que se fundamenta na identificação das óticas relacionais entre os três poderes e *hipótese 2* (H2), aborda o Poder Judiciário, resolvendo em última instância os conflitos fundiários em

Roraima, dado o contexto relacional conflitivo com ações caracterizadas legalmente por uma elasticidade discricionária em favor do agronegócio e da autonomia dos territórios locais.

Conclui-se que a questão do desenvolvimento regional no Estado de Roraima encontra, na abordagem do federalismo fundiário, arcabouço teórico para explicitação dos impeditivos ao desenvolvimento relativo ao problema da insegurança jurídica da terra, quer seja para uso, posse ou propriedade, um contexto que engloba a concentração de poder nas mãos do Judiciário, frente à omissão e silêncio administrativo dos demais.

O desafio de propor uma análise a despeito da temática fundiária em Roraima a partir do enfoque legal, além da sua complexidade e características, chegou-se à conclusão de que tal problemática, ao longo do exame que lhe foi dispensado, delineou-se de uma forma peculiar e não do modo como geralmente acontece em relação a esse tipo de fenômeno, qual seja: mediante uma lei principal e outras subsidiárias.

Segundo SANTOS (2004), com a promulgação da Constituição e a transformação do território federal de Roraima em Estado, a questão fundiária local aprofundou-se. Em seu art. 231, a nova Carta reconheceu o direito tradicional de ocupação dos indígenas às suas terras, porém o novo estado paradoxalmente instrumentalizou os grupos de pressão contrários à efetivação local do fato, haja vista agora se poderia usufruir uma legislação favorável ao seu discurso.

Tal contexto tornou a situação fundiária estadual imbricada e sem uma definição, sujeita a desdobramentos políticos e uma solução indeterminada. A série de fatores a seguir descrita suscitou no quadro atual da crise fundiária de Roraima e desencadeou, de modo geral, a partir de problemas estruturais e conjunturais pelos quais o Estado passou nas últimas décadas.

Conforme SANTOS (2004), a princípio as terras de Roraima eram disputadas por fazendeiros locais e comerciantes de Manaus, em que lutavam entre si pelos recursos naturais e pelas próprias terras. Os primeiros beneficiavam-se da expansão da mineração e os outros do aviamento de atividades extrativistas e fornecimento de mercadorias ao governo amazonense, sendo pagos em terras.

Face essa lógica contextual, as terras de Roraima foram adquirindo gradualmente valor de troca maior do que o de uso, sendo que um problema ganhou visibilidade quando a Esfera Federal se impôs, na década de 1970. De acordo com esta política, salvo poucas exceções, não havia limites definidos nem titulação das terras que davam até então na época sustentação à economia básica do território: a pecuária.

A julgar pela implantação desse programa de modernização no campo, como parte do projeto de desenvolvimento nacional efetivado pelo governo federal nos anos de 1970, com o Poder Público tomando medidas para cadastrar e titular terras, essa operação despertou reações de interesses contrariados, acabou-se por registrar no Programa de Ação do Governo para Roraima, entre 1975 a 1979, que a “situação fundiária indefinida” estadual foi apontada como um dos problemas para o desenvolvimento da agricultura na região.

Como observado por SÁ (2005, *apud* ARANTES, 2009), Roraima possui uma extrema e complicada situação fundiária e institucional relativamente no tocante ao domínio de suas terras, é vista de maneira isolada ou comparada a outros estados da Região Norte, devido às políticas federais nessa área promovidas pelo INCRA, IBAMA e FUNAI, as quais levam o governo estadual roraimense a ficar impedido de possuir ingerência sobre extensa e considerável parte de terras da superfície geográfica “virtual” do Estado.

Para se ter uma noção sucinta da relação federativa dramática que vive hoje Roraima, segundo o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Roraima/Plano Plurianual de 2008-2011 (p. 26), da área total deste estado constata-se que 90% de suas terras encontram-se sob domínio da União, restando meros 10% ao estado.

Isso significa, de acordo com a leitura do referido documento, que estes mesmos 90% de território o governo federal detém a titularidade, bem como os respectivos recursos naturais dessas terras, principal fator de produção de qualquer modelo agropecuário/agroindustrial. Inclua-se nisso, além dos solos agricultáveis, as áreas que abrigam a grande maioria das reservas minerais potencialmente conhecidas, os recursos hídricos e florestais com potencial para geração de energia renovável.

Nesse sentido, em vista do que se expôs acima, o que se verifica é uma situação a qual traduz claramente um quadro crítico de restrições institucionais, em que devem estas adequadamente ser analisadas e combatidas dentro da perspectiva de que o Brasil constitui-se uma República Federativa, na qual o papel da União é de zelar e assegurar pela autonomia dos estados, bem como de promover o bem-estar geral da nação, de acordo com que aduz o Diagnóstico do Estado de Roraima, em seu tomo I, divulgado em 2005 pelo ITERAIMA.

Nesse sentido, não há como se compreender tal retrato instável a que a questão fundiária roraimense chegou sem também dá importância ao reflexo dos efeitos implicadores dos programas do governo federal relativo aos assentamentos da reforma agrária, de amparo à agricultura familiar, de linhas de crédito rural, assim como os projetos ambientais de criação de áreas de conservação e reconhecimento de reservas indígenas, provocados pelos

investimentos da comunidade internacional em seus programas de proteção às florestas e terras indígenas do Brasil.

Com efeito, peculiar e paralelamente a gama de legislação regulatória dos referidos programas não há dúvida que vem contribuindo significativamente em externar e construir a regularização fundiária presente no país.

Para tanto, tome-se a leitura da Constituição Federal (§ 6º do art. 231) e coteje com os artigos 62 e 63 do Estatuto do Índio, vislumbrando-se a incoerência flagrante entre normas. Na mesma esteira legal ambígua e contraditória segue a Constituição de Roraima, em seus artigos 123 a 129, junto com a Lei 197/98, o Decreto 2.070-E/98 e a Lei 290/2001, legislação essa que cuida da questão fundiária estadual, e qual se confronta com o Decreto Federal 4.449/2002, porquanto alongar os prazos para fazer a transferência de imóvel rural, ocasionando um alto índice de imóveis em situação irregular de não titulação dominial na Amazônia, sem o oferecimento da segurança jurídica necessária.

Destarte, uma série de mudanças legais esteve em pauta em 2008, na qual o governo federal, através da MP 458 de 2009, tentou acelerar o processo de regularização fundiária de terras da União no âmbito da Amazônia Legal, tal medida procurou fazer alterações e ajustes nos procedimentos contidos em Leis como a 11.763 e o Decreto 6.553, além de outras que tratam de limites de área para efeitos de concessão de título de propriedade ou concessão real de uso, desde a década de 70 em diante, inclusive a lei das licitações e o Decreto 4.449, em seu art. 10 e incisos.

Essa demora em modificar as normas implicou no atraso na legalização de posses e áreas acima de 100 hectares, o que gerou prejuízos a inúmeros posseiros em garantir a propriedade destas áreas, bem como grilagem, disputa de terras, invasões e danos ao desenvolvimento regional, devido aos custos de transação inerentes a instabilidade legal das propriedades no acesso a linhas de crédito e financiamentos por quase 29 anos.

Segundo Santana Neto (2011), a longa transição da transferência das terras da União para o Estado de Roraima, quando da sua criação em 1988 e só efetivada em 2009, criou uma forte institucionalização de terras, mormente causada pela irregularidade fundiária em aberto de cerca de 28.305 imóveis em situação de posse, com até 15 módulos fiscais, sem os devidos títulos de propriedade.

Processo esse que proporcionou a grande insegurança jurídica que hoje paira opressiva sobre Roraima, e a qual se encontra pior pela política legiferante imposta na prática pelo governo federal. Dentre as consequências acarretadas, a maior está na desestruturação do

modelo econômico local e no desmantelamento da cadeia produtiva, sobretudo do arroz principal produto pela agricultura de escala no Estado produzido, em virtude da homologação demarcatória da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, com a desocupação da área pelos não-índios.

Não menos dramática que a situação dos imóveis sem titulação, é a relativamente no tocante o papel legiferante federal concernente às terras dos índios em Roraima. Segundo o IBGE de 2005, para se ter uma ideia a política fundiária da FUNAI tomou 101.179,15 ha da superfície do território roraimense para fins de reconhecer referidas terras.

Distribuídas em demarcações de grandes faixas contínuas e ilhas, tais reservas se estendem seja nas regiões nordeste e centro-norte nas áreas do lavrado, com as TIs São Marcos e Raposa Serra do Sol, Pium, Sta Ines, Boqueirão, Jabuti Malacacheta, seja nas regiões oeste, sul e sudeste do Estado, nas áreas florestais onde se situam as terras Yanomami, Waimiri-Atroari, Wai-Wai, Trombetas-Mapuera e Jacamim.

Essas áreas, junto com os parques florestais e unidades ambientais, é foco de grande interesse, visto perfazer 90% de terras estaduais passivas de exploração mineral, cuja é impedida por falta de regulamentação legal, o que caso esta houvesse traria, através de receitas obtidas na atividade dos ora recursos, excelentes investimentos no desenvolvimento de Roraima e também compensação para aqueles que tiveram seus negócios agrícolas prejudicados com as demarcações das TIs.

Por outro lado, seguindo a mesma postura demarcatória a União impõe sobre Roraima uma legislação ambiental cruel e danosa, igualmente como as outras modalidades de regularização fundiária do INCRA e da FUNAI comprometendo de maneira grave o progresso econômico estadual, com a implantação de seu programa de criação de unidades de conservação desapropriando uma considerável faixa territorial da região.

De acordo com informações da Secretaria Estadual de Planejamento, SEPLAN (2008), as UCs federais sob responsabilidade do ICMBIO, órgão público, junto com o IBAMA, do Ministério do Meio Ambiente que cuidam das políticas de proteção de áreas ecológicas, perfazem 7,8% das terras estaduais, o que corresponde a 1.587. 908,00 hectares. Essas terras ficam atrás apenas das sob custódia da FUNAI, que possui 46,12% das terras de Roraima para a União através de reservas indígenas, o qual equivale a 10.344.317,00 hectares.

Depois vêm as áreas militares, com 0,80%, correspondendo 178.748, 25 das terras roraimenses, ficando para o Estado 15.347. 343,67 hectares (68,42%) do seu território de 22.429.898. Em outras palavras, há cerca de 5,8 milhões de hectares compondo as 26 áreas de

Unidades de Conservação Federais criadas por decretos em Roraima, o que significa 26% das terras estaduais em detrimento a 7,0% das Áreas de Proteção Ambiental do estado e 10, 8% das APAs municipais.

O problema gerador desse desequilíbrio está justamente na forma como leva a tal problema, entre a rapidez de constituição das unidades de conservação e das reservas indígenas e a demora das ações judiciais de indenizações do proprietários que tiveram seus imóveis desapropriados. É que muitas vezes, senão na sua maioria, ditos proprietários são compelidos pelo governo federal a buscar a Justiça a fim de poder garantir seus direitos, uma vez que a União não repara os mesmos na ocasião da expropriação de suas posses.

A situação irregular no qual se acham estas faz com que o governo federal passe a solução da demanda para o Judiciário, afogando este de tais feitos ao se isentar do problema que criou, deixando os possuidores a mercê da própria sorte e, por conseguinte, criando um ambiente instável e de insegurança jurídica.

Assim, vendo reduzida por essa situação sua economia, comprometendo seriamente o desenvolvimento regional, o Estado de Roraima não encontra outra saída senão sancionar leis e decretos que tenham alternativas para resolver tal problema. Ocorre que o papel legiferante estadual sempre entra em choque com a Esfera Federal, devido à legislação desta.

Ao ter suas leis violadas e acionar a PGR e a AGU na defesa de seus interesses, a União acaba por manietar os Poderes Executivo e Legislativo de Roraima na eficácia de suas funções que são de promover o bem-estar do Estado e seu funcionamento, suscitando nos conflitos de legislações e competências que presenciamos neste estudo e na análise das normas que tratam a regularização fundiária roraimense.

Com efeito, no exame do caso se emergiu uma problemática maior e mais complexa em sede da questão fundiária, a qual cuida do cenário institucional que se encontra o Estado de Roraima atualmente.

Daí, a necessidade de uma atuação mais enérgica e veemente dos parlamentares representantes do Estado no Congresso Nacional, em criar leis que flexibilize o poder legiferante da Esfera Federal sobre os setores afetados de Roraima por este poder, ou abrir canais de negociações para se agilizar o processo quanto as diretrizes do acerto da transferência das terras da União para o âmbito estadual, ou realizar um fórum a fim de se discutir soluções para a situação fundiária amazônica e, em especial, a conjuntura político-econômica roraimense.

Formular propostas que propiciem oportunidades de melhorar e compensar os danos irreparáveis que até então foram provocados por uma política fundiária desastrosa e uma gestão mal planejada para a Amazônia, por razões de interesses políticos traduzidos em equívocos e irresponsabilidades do governo federal.

Desse modo, espera-se estabelecer com essas sugestões importantes mudanças na questão fundiária, através de políticas públicas mais eficientes e benéficas para todos, com a modernização nos tramites legais das ações que tratam da matéria; a criação de um sistema único de registros imobiliário, integrado a todos os cartórios de imóveis federais, estaduais e até municipais, como aos institutos de terras dos estados e órgãos federais vinculados ao INCRA, IBAMA, SPU e FUNAI, a fim de combater a grilagem, conflitos agrários, o desmatamento, invasão de áreas públicas e até mesmo erros cometidos por agentes administrativos ou pela própria administração pública.

O monitoramento dos programas do governo federal referente a financiamentos de projetos rurais, como o PRONAF, SNCR, para evitar desvio do dinheiro público, fraudes e outras irregularidades ilícitas, como a compra e venda ilegal de terra, facilitação de acesso a financiamentos ou linhas de crédito de referidos programas, com a finalidade de controlar a movimentação financeira destes e o cadastramento de posses e propriedades; adotar mecanismos e leis que agilizem a regulação de títulos ainda a serem regularizados em toda Amazônia legal.

Em vista disso, pretende-se a gestão de forma estratégica da regularização fundiária mormente na Região Norte, criando-se um conselho extraordinário somente para cuidar deste problema, reunindo-se vários ministérios e secretarias estaduais e outros órgão afim pertinentes às áreas fundiária, agrícola, fazendária, ambiental, justiça, orçamentária e agrária, na busca de ideias e alternativas que possibilitem benefícios, investimentos e promoções para uma política de estímulo e cunho pedagógico a qual alie desenvolvimento e sustentabilidade, como o ZEE e o Territórios da Cidadania.

A fim de assegurar não só a preservação ambiental, como fomentar a captação de subsídios para cursos técnicos e renda no combate à pobreza no campo, ajudar com custos mais baixos os agricultores e o homem do campo a terem trabalho e uma posse regular própria, condicionada a conservação e manutenção de áreas de floretas, sendo compensados por isso através de abatimento em suas dívidas ou uma ajuda de custo na valorização de seus produtos.

Daí, o quanto antes se fazer a regularização fundiária das 28. 305 posses irregulares, juntamente com a regulação ambiental na Amazônia e a indenização justa dos proprietários que foram desapropriados pelo governo federal para criação de unidades de conservação e reservas indígenas.

No tocante a Amazônia legal, ainda dever-se-ia implementar um plano estratégico, no qual investiria mais recurso no Fundo Amazônia, para criar uma guarda ambiental na fiscalização e combate a extração ilegal de madeira e outros produtos da floresta, queimadas, carvoarias clandestinas, pirataria da fauna e da flora.

Outra solução seria oferecer o pagamento a moradores que habitam em regiões de mata nativa, nascentes de mananciais ou unidades de conservação para cuidar de áreas degradadas, açoriadas e desmatadas, protegendo e mantendo-as como se fossem prestadores de serviço do estado, implicando medidas para preservar e desenvolver sustentavelmente a Amazônia, ou incentivar projetos de sustentabilidade junto as comunidades que moram nessas áreas rurais, a fim de criar um equilíbrio estável e harmônico no campo, alicerçado pela paz e segurança jurídica dignas de um país democrático que esperamos ser o Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, E. C. **Regularização fundiária e direito de propriedade na Amazônia legal: um estudo de caso do Estado de Roraima (1988-2008)**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Ciências. Porto Alegre : Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

ARAÚJO, L. M e SENHORAS, E. M. **De territórios federais a novos estados: fundamentos clássicos sobre a lógica estruturante do poder**. In. **Revista Examapaku**. [Online] Disponível em: 2012. [Acesso em: 03 de 04 de 2015.] Disponível em: <http://www.revista.ufr.br>. Vol. 5. N. 2.

BARBOSA, W. M. G. 2015. **Exclusão e Latifúndio: A história fundiária Brasileira** [10/11/2010]. webartigos. [Online] Disponível em: 2015. Acesso em: 27 de 04 de 2015. Disponível em: <http://www.webartigos.com>.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. São Paulo : Saraiva, 1990. 168p. (Série Legislação Brasileira).

BRASIL, Constituição Federal. **Lei 9868/99. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal**. Brasília: STF, 1999. Artigos 169 a 178.

BRASIL. Confederação de Nacional de Municípios. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira– Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira**. Ministério da Integração Nacional, 2005. Disponível em: [http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/Fronteiras%20em%20Debate%20\(2008\).pdf](http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/Fronteiras%20em%20Debate%20(2008).pdf). Acesso em 13/11/2015

BRASIL, Supremo Tribunal Federal - ARE: 792011 RJ. Relator: Min. Dias Toffoli. Data de julgamento: 01/09/2014. Data de divulgação: 02/10/2014. Data de publicação: 03/10/2014. Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25286765/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-are-792011-rj-stf>>. Acesso em: 22/04/2015.

BRASIL, Decreto n. 6.754, de 28 de janeiro de 2009. **Regulamenta a Lei no 10.304, de 5 de novembro de 2001, que dispõe sobre a transferência ao domínio do Estado de Roraima de terras pertencentes à União, e dá outras providências**. Planalto Federal. Disponível em: 2015. Acesso em: 02 de 05 de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

BRASIL, Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010)**. Planalto Federal. Disponível em: 2015. Acesso em: 29 de 05 de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

BRASIL, Decreto n. 59.456 de 4 de novembro de 1966. **Aprova os planos Nacional e Regionais de reforma agrária e dá outras providências**. Câmara dos Deputados. [Online]

Disponível em: 2015. [Acesso em: 27 de 04 de 2015.] Disponível em: <http://www.camara.leg.br>.

BRASIL, Decreto n. 91.776 de 10 de outubro de 1989. **Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, e dá outras providências.** Câmara dos Deputados. [Online] Disponível em: 2015. [Acesso em: 27 de 04 de 2015.] Disponível em: <http://www.camara.leg.br>.

BRASIL, Decreto n. 97.776 de 19 de maio de 1989. **Declara de interesse social para fins de reforma agrária, o móvel rural denominado Fazenda Chopim - Quinhão II - Fração B, classificados como latifúndio por exploração, situado no Município de Magueirinha, no estado do Paraná.** Câmara. [Online] Disponível em: 2015. [Acesso em: 27 de 04 de 2015.] Disponível em: <http://www.camara.leg.br>.

BRASIL, Lei n. 9.784 , de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Planalto Federal [Online] Disponível em: 22 de 05 de 2015]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

BRASIL, Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. **Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências.** Planalto Federal. [Online] Disponível em: 2015. [Acesso em: 16 de 07 de 2015.] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

BRASIL, Lei n. 6.634, de 2 de maio de 1979. **Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências.** Planalto Federal. [Online] Disponível em: 2015. [Acesso em: 06 de 05 de 2015.] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

BRASIL, Lei n. 10.304, de 5 de novembro de 2001. **Transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá terras pertencentes à União e dá outras providências.** Planalto Federal. [Online] Disponível em: 2015. [Acesso em: 02 de 05 de 2015.] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

BRASIL, Lei n. 11.949, de 17 de junho de 2009. **Dá nova redação à Lei no 10.304, de 5 de novembro de 2001, que transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá as terras pertencentes à União e dá outras providências.** Planalto Federal. [Online] Disponível em: 2015. [Acesso em: 13 de 07 de 2015.] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

BRASIL, Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.** Planalto Federal. [Online] Disponível em: 2015. [Acesso em: 22 de 05 de 2015.] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

BRASIL, Lei n. 4.504 de 30 de novembro de 1964. **Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências.** Planalto Federal. [Online] Disponível em: 2015. [Acesso em: 27 de 04 de 2015.] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

BRASIL, Lei Complementar n. 41, de 22 de dezembro de 1981. **Cria o Estado de Rondônia, e dá outras providências**. Planalto Federal. [Online] Disponível em: 2015. [Acesso em: 29 de 04 de 2015.] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

BRASIL, Fundação Nacional do Índio. **Produtores de RR**. Adaptado de Folha de São Paulo (12/12/2008); Boa Vista-RR: Folha, 2009.

BRASIL, Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850. **Dispõe sobre as terras devolutas do Império**. [Online] Disponível em: 2015. [Acesso em: 25 de 04 de 2015.] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

BRASIL, Procuradoria da República em Roraima. **MPF ingressa com ação contra Iteraima, Estado de Roraima e Incra por irregularidades na transferência de terras**. [Online] Disponível em: 12 de 07 de 2012. [Acesso em: 23 de 02 de 2015.] Disponível em: <http://www.prrr.mpf.mp.br>.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Art. 14. Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos**. Ato das disposições constitucionais transitórias. [Online]. [Acesso em: 04 de 06 de 2015.] Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Lei sobre regularização fundiária em Roraima é objeto de ADI**. Notícias STF. [Online] Disponível em: 12 de 07 de 2013. [Acesso em: 04 de 06 de 2015.] Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção**. [Online] 20 de 04 de 1990. [Acesso em: 26 de 02 de 2015.] Disponível em: <http://www.sstf.jus.br>.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ARE: 792011 RJ, Relator: Min. DIAS TOFFOLI**. Data de Julgamento: 01/09/2014, Data de Publicação: DJe-193 DIVULG 02/10/2014 PUBLIC 03/10/2014) <http://stf.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 12/10/2015.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **RE: 544553 RS**. Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 01/04/2014, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-091 DIVULG 13-05-2014 PUBLIC 14-05-2014) <http://stf.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 12/10/2015.

BRASIL, Tribunal Regional Federal. **AC: 292352 2002.02.01.030734-9**, Relator: Desembargador Federal ALBERTO NOGUEIRA, Data de Julgamento: 26/10/2004, QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJU - Data::22/11/2004 <http://trf-2.jusbrasil.com.br>.

BRASIL. Decreto n. 86.920 de 16 de fevereiro de 1982. **Homologa a demarcação de área indígena que menciona, no Território Federal de Roraima**. Presidência da República. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-86920-16-fevereiro-1982-436806-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto n. 86.921 de 16 de fevereiro de 1982. **Homologa a demarcação da área indígena que menciona, no Território Federal de Roraima**. Presidência da República. Disponível em:

<<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=103755&norma=127087>>
. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto n. 86.922, de 16 de fevereiro de 1982. Homologa a demarcação da área indígena que menciona, no Território Federal de Roraima. Presidência da República. Disponível em:
<<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=103756&norma=127088>>
. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto n. 86.923, de 16 de fevereiro de 1982. **Homologa a demarcação da área indígena que menciona, no Território Federal de Roraima.** Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-86923-16-fevereiro-1982-436816-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto nº 86.924, de 16 de fevereiro de 1982. **Homologa a demarcação de área indígena que menciona, no Território Federal de Roraima.** Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-86924-16-fevereiro-1982-436821-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto n. 86.932, de 17 de fevereiro de 1982. **Homologa a demarcação da área indígena que menciona, no Território Federal de Roraima.** Senado Federal. Disponível em:
<<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=103761&norma=127093>>
. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto n. 86.933 de 17 de fevereiro de 1982. **Homologa a demarcação da área indígena que menciona, no Território Federal de Roraima.** Senado Federal. Disponível em:
<<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=103762&norma=127094>.
Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto n. 86.934 de 17 de fevereiro de 1982. **Homologa a demarcação da área indígena que menciona, no Território Federal de Roraima.** Senado Federal. Disponível em:
<<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=103763&norma=127095>>
. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto n. 86.935 de 17 de fevereiro de 1982. **Homologa a demarcação da área indígena que menciona, no Território Federal de Roraima.** Presidência da República. Disponível em:
<<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=103764&norma=127096>>
. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto n. 98.502 de 12 de dezembro de 1989. **Aprova o Plano de Defesa das Áreas Indígenas Yanomami e dá outras providências.** Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98502.htm>. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto n. 257, de 29 de outubro de 1991. **Homologa a demarcação administrativa da Área Indígena Bom Jesus, no Estado de Roraima.** Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D257.htm>. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto n. 271, de 29 de outubro de 1991. **Homologa a demarcação administrativa da Área Indígena Pium, no Estado de Roraima.** Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D271.htm>. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto n. 312, de 29 de outubro de 1991. **Homologa a demarcação administrativa da Área Indígena São Marcos, no Estado de Roraima.** Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D312.htm>. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto n. 258 de 29 de outubro de 1991. **Homologa a demarcação administrativa da área indígena Serra da Moça, no Estado de Roraima.** Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D258.htm>. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto n. 376 de 24 de dezembro de 1991. **Homologa a demarcação administrativa da Área Indígena Anta, no Estado de Roraima.** Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0376.htm>. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto n. 387 de 24 de dezembro de 1991. **Homologa a demarcação administrativa da Área Indígena Truaru, no Estado de Roraima.** Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0387.htm>. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto de 5 de janeiro de 1996. **Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Malacacheta, localizada no Município de Bonfim, Estado de Roraima.** Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/Anterior%20a%202000/1996/Dnn3816.htm>. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto de 15 de fevereiro de 1996. **Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Canauanim, localizada no Município de Bonfim, Estado de Roraima.** Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/Anterior%20a%202000/1996/Dnn3885.htm>. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto de 15 de fevereiro de 1996. **Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Jabuti, localizada no Município de Bonfim, Estado de Roraima.** Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/Anterior%20a%202000/1996/Dnn3887.htm>. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto de 3 de novembro de 1997. **Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Raimundão, localizada no Município de Alto Alegre, Estado de Roraima.** Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/Anterior%20a%202000/1997/Dnn6035.htm>. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto de 18 de abril de 2001. **Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Guarani Barra do Ouro, localizada nos Municípios de Caraã, Maquiné e Riozinho, Estado do Rio Grande do Sul.** Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2001/Dnn9178.htm>. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto de 10 de dezembro de 2001. **Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Barata/Livramento, localizada no Município de Alto Alegre, Estado de Roraima.** Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2001/Dnn9414.htm>. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto de 6 de junho de 2003. **Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Boqueirão, localizada no Município de Alto Alegre, no Estado de Roraima.** Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/Dnn9897.htm>. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto de 30 de maio de 2003. **Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Moskow, localizada no Município de Bonfim, no Estado de Roraima.** Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/Dnn9891.htm>. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto de 23 de junho de 2003. **Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Jacamim, localizada nos Municípios de Bonfim e Caracarái, no Estado de Roraima.** Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/Dnn9910.htm>. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto de 23 de junho de 2003. **Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Muriru, localizada nos Municípios de Bonfim e Cantá, no Estado de Roraima.** Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn9913.htm>. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto de 15 de abril de 2005. **Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, localizada nos Municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã, no Estado de Roraima.** Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2005/Dnn/Dnn10495.htm>. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto de 19 de abril de 2005. **Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Tabalascada, localizada no Município de Cantá, Estado de Roraima.** Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2005/Dnn/Dnn10501.htm>. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. Decreto de 21 de dezembro de 2009. **Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Anaro, localizada no Município de Amajari, no Estado de Roraima.** Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Dnn/Dnn12363.htm>. Acesso em: 15/04/2015.

BRASIL. **Portaria 1.672 de 14 de dezembro de 2012.** Fundação Nacional do Índio. Disponível em: <<http://www.questaoindigena.org/2014/07/nova-demarcacao-em-roraima-funai-nega.html#sthash.oC5BrLLM.dpuf>>. Acesso em: 15/04/2015.

BRITO, M. V de.; NOGUEIRA, E. de C. B. **Tópicos Especiais: Teoria e Método em Geografia.** Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://docs.google.com>. Acesso em: 18/10/2015.

CABRAL, P. G. T. V. **Direito Administrativo brasileiro.** Rio de Janeiro : Typographia de Laemert, 1959. §6, p. 13 e 14.

CASTRO, Josué de. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento.** [Online] Disponível em: 1992. [Acesso em: 03 de 04 de 2015.] Disponível em: www.josuedecastro.com.br.

DANTAS, Israel. **Lei das Terras - ALE-RR e governo realizam audiência pública.** Blog Fato Real. [Online] Disponível em: 11 de 04 de 2014. [Acesso em: 04 de 06 de 2015.] Disponível em: <http://www.fatoreal.blog.br>.

DAUBERMANN, Leo. **Questão fundiária - Governo recebe imprensa e tranquiliza sociedade.** Notícias. [Online] Disponível em: 16 de 07 de 2013. [Acesso em: 02 de 03 de 2015.] Disponível em: <http://www.pge.rr.gov.br>.

DESTRO, M. A. Soberania no Rio Branco e a demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais. Brasília: Universidade de Brasília. 2006.

FERNANDES, R. V. C. & BICALHO, G. P. D. Do positivismo ao pós-positivismo jurídico: O atual paradigma jusfilosófico constitucional. In: **Revista de Informação Legislativa.** Brasília a. 48 n. 189 jan./mar. 2011.

FREITAS, Eduardo de. **Problemas econômicos nos países subdesenvolvidos.** Mundo Educação. [Online] Disponível em: 2012. [Acesso em: 13 de 07 de 2015.] Disponível em: <http://www.mundoeducacao.bol.uol.com.br>.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI. **Geoprocessamento: Terras indígenas em Roraima.** Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/servicos/geoprocessamento>. Acesso em 20 out 2015.

GRANJA, C. A. O ativismo judicial no Brasil como mecanismo para concretizar direitos fundamentais sociais. In: **Revista do Instituto de Direito Brasileiro.** Ano 3, n. 5, 3463-3490. 2014. [Acesso em: 10 de 07 de 2015.] Disponível em: <http://www.idb-fdul.com>.

JANESCH, R. H. O conflito indígena na Raposa Serra do Sol. In: **Revista Jus Vigilantibus.** 2008. [Acesso em: 29 de 07 de 2015]. Disponível em: <http://www.jusvi.com>.

JOAQUIM, A. P. **Direito constitucional indígena: uma análise à luz do caso Raposa/Serra do Sol**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, 2013.

LIMA, R. C. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. 4. ed. São Paulo: Secretaria de Estado de Cultura, 1990. p. 90. Fac-simile.

MANSOS NETO, F. L. R. **A regularização fundiária da Amazônia Legal: Fundamentos do Direito de Preferência na Lei estadual nº. 7.289/2009 e na Lei Federal nº. 11.952/2009**.

MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo**. 1 ed. São Paulo: Saraiva. 2011.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 15 ed. ref., ampl. e atual. até a emenda constitucional 39, de 19.12.2002. São Paulo: Malheiros, 2003.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil**. [Online] Disponível em: 2015. [Acesso em: 07 de 05 de 2015]. Disponível em: <http://www.mma.gov.br>.

MONTANARI JUNIOR, I. **Cooperação internacional ambiental e a política demarcatória de terras indígenas**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais. Universidade de Brasília, 2011.

MONTESQUIEU, C. L. **O espírito das leis**. Rio de Janeiro : Martins Editora, 2005.

BÓBBIO, N. A era dos direitos. Nova Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 7ª reimpressão.

PARANÁ, (Estado). Secretaria da Educação. **Capitanias hereditárias**. geografia.seed. [Online] Disponível em: 2015. [Acesso em: 22 de 04 de 2015.] Disponível em:

Procuradoria Geral do Estado. Ação direta de inconstitucionalidade 5.006/RR. [07/04/2014]. [Online] Disponível em: 2015. [Acesso em: 27/07/2015] Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

Procuradoria Geral do Estado de Roraima. **ADI 5006**. [19/08/2014]. Disponível em: 2015. [Acesso em: 27 de 07 de 2015].

Procuradoria Geral do Estado. **MPF representa contra o governador de Roraima, primeira dama, presidente do Itaipava e conselheiro do TCE**. [12/07/2012]. [Online] Disponível em: 2015. [Acesso em: 22 de 04 de 2015.] Disponível em: <http://www.prrr.mpf.mp.br/>.

Procuradoria da República no Estado de Roraima. **Ref. Inquérito Civil Público nº1.32.000.000.096/2011-16**. [Online] Disponível em: 2015. [Acesso em: 22 de 07 de 2015.] Disponível em: <http://www.prrr.mpf.mp.br/>.

REIS, C. S. A. **A função social da propriedade rural e o acesso à terra como respeito à dignidade da pessoa humana**. Âmbito Jurídico. Rio Grande, XI, nº 53, maio 2008. [Online] Disponível em: 2015. [Acesso em: 22 de 04 de 2015.] Disponível em: www.ambito-juridico.com.br.

RIBEIRO, L. R. P. **Teorias da separação dos poderes**. Âmbito Jurídico. [Online] Disponível em: 2015. [Acesso em: 15 de 05 de 2015]. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br>.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Tribunal de Justiça. **APL: 03805354920118190001 RJ 0380535-49.2011.8.19.0001**. Relator: Des. Edson Aguiar de Vasconcelos. Data de Julgamento: 07/08/2013, DÉCIMA SÉTIMA CAMARA CIVEL, Data de Publicação: 30/09/2013 15:50 <http://tj-rj.jusbrasil.com.br>. [Acesso em: 18 de 10 de 2015].

RORAIMA. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5006**. Procuradoria-Geral do Estado de Roraima. 2013a.

RORAIMA. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5006**. Procuradoria-Geral do Estado de Roraima. 2013b.

RORAIMA. **Constituição do Estado de Roraima de 31 de dezembro de 1991**. [Online] Disponível em: 2015. [Acesso em: 29 de 04 de 2015]. Disponível em: <http://www.tjrr.jus.br>.

RORAIMA. Lei n. 976 de 14 de julho de 2014. [Online] Disponível em: 2015. [Acesso em: 30 de 06 de 2015]. Disponível em: <http://www.tjrr.jus.br>.

RORAIMA. Decreto n. 15.709 de 24 de junho de 2013. **Dispõe sobre a criação da Escola Estadual Indígena Xaari Waiwai, localizada na comunidade indígena Xaari, Terra Indígena Waiwai, município de São João da Baliza e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/56037489/doerr-26-06-2013-pg-3>>. Acesso em: 15/04/2015.

ROSA, M. F. E. **Direito Administrativo**. São Paulo : Saraiva, 2011.

SANTANA NETO, J. F. Economia dos direitos de propriedade: a transferência das terras da união e a questão fundiária de Roraima - custos de transação e externalidades. Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Ciências econômicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

SANTOS, H. E. A. **Entrevista sobre federalismo fundiário concedida ao pesquisador Ernani Batista dos Santos Junior**. [25/10/2015]. Boa Vista: NECAR, 2015 (CD-ROM).

SANTOS JUNIOR, E. B.; SENHORAS, E. E. M.; SILVA, J. P. S. **Arquivo iconográfico sobre questão fundiária em Roraima**. Boa Vista: NECAR, 2015 (CD-ROM).

SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de (Org.). **Neoconstitucionalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SENHORAS, E. M. **Entrevista sobre federalismo fundiário concedida ao pesquisador Ernani Batista dos Santos Junior**. [10/11/2015]. Boa Vista: NECAR, 2015 (CD-ROM).

SENHORAS, E. M. **Desenvolvimento regional: perspectivas de crescimento em Roraima**. Palestra proferida no dia do economista. Boa Vista, 2014. Disponível em: <www.works.bepress.com/eloi>. Acesso em 02/03/2015.

SENHORAS, E. M. "Crise financeira internacional e seus efeitos em Roraima". Folha de Boa Vista. 28 de Novembro, 2008. Acesso em: 22 de maio de 2015.

SENHORAS, E. M. & CRUZ, A. R. A. S. Judicialização das políticas públicas no Brasil. In: **Repertório de Jurisprudência**, vol. 1, n. 1, Janeiro, 2015.

STF - RE: 544553 RS , Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 01/04/2014, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-091 DIVULG 13-05-2014 PUBLIC 14-05-2014) <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25078743/agreg-no-recurso-extraordinario-re-544553-rs-stf>

SILVA, V. A. **Lei n. 738 de 10 de setembro de 2009 - Política fundiária rural do Estado de Roraima**. Site Professor Vilmar. [Online] Disponível em: 26 de 03 de 2012. [Acesso em: 13 de 07 de 2015.] Disponível em: <http://www.professorvilmar.com>.

STF - RE: 544553 RS. Relator: Min. Marco Aurélio, Data de julgamento: 01/04/2014. Primeira turma. Data de divulgação: 13/05/2014. Data de publicação: 14/05/2014. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25078743/agreg-no-recurso-extraordinario-re-544553-rs-stf>>. Acesso em: 22/04/2015.

STF – MI: 6052 BA. Relator: Min. Cármen Lúcia. Data de julgamento: 01/08/2014. Tribunal Pleno. Data de divulgação: 18/08/2014. Data de Publicação: 19/08/2014. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25242851/agreg-no-mandado-de-injuncao-mi-6052-ba-stf>>. Acesso em: 22/04/2015.

STF – RE: 567185 SC. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento: 05/08/2014. Primeira Turma. Data de divulgação: 22/08/2014. Data de publicação: 25/08/2014. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25253421/agreg-no-recurso-extraordinario-re-567185-sc-stf>>. Acesso em: 23/04/2015.

STF – RE: 627303 PE. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 18/06/2014. Data de divulgação: 23/06/2014. Data de publicação: 24/06/2014. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25169688/recurso-extraordinario-re-627303-pe-stf>>. Acesso em: 23/04/2015.

STF – RE: 811267 RS. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 10/06/2014. Data de divulgação: 12/06/2014. Data de publicação: 13/06/2014. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25122726/recurso-extraordinario-re-811267-rs-stf>>. Acesso em: 23/04/2015.

SUTF – ARE: 743250 SP. Relator: Min. Rosa Weber. Julgamento: 03/06/2014. Primeira Turma. Data de divulgação: 23/06/2014. Data de publicação: 24/06/2014. Disponível em:

<<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25146900/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-are-743250-sp-stf>>. Acesso em: 23/04/2015.

STF – RE: 649899 SP. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento: 05/06/2014. Data de divulgação: 31/07/2014. Data de publicação: 01/08/2014. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25215987/recurso-extraordinario-re-649899-sp-stf>>. Acesso em: 23/04/2015.

STF – Rcl: 17113 SC. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento: 11/02/2014. Data de divulgação: 19/02/2014. Data de publicação: 20/02/2014. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24923581/medida-cautelar-na-reclamacao-rcl-17113-sc-stf>>. Acesso em: 23/04/2015.

STF - **MI: 168 RS**, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, Data de Julgamento: 21/03/1990, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: DJ 20-04-1990. [Online] Disponível em: 2015. [Acesso em: 15 de 05 de 2015]. Disponível em: <http://www.stf.jusbrasil.com.br>

TRT-4. Relator: JOSÉ FELIPE LEDUR, Data de Julgamento: 22/06/2011, 1ª Vara do Trabalho de Taquara. <http://trt-4.jusbrasil.com.br>.

TJ-RJ - APL: 03805354920118190001 RJ 0380535-49.2011.8.19.0001, Relator: DES. EDSON AGUIAR DE VASCONCELOS, Data de Julgamento: 07/08/2013, DÉCIMA SÉTIMA CAMARA CIVEL, Data de Publicação: 30/09/2013 15:50 <http://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/117424588/apelacao-apl-3805354920118190001-rj-0380535-4920118190001>

TRF-2 - AC: 292352 2002.02.01.030734-9, Relator: Desembargador Federal ALBERTO NOGUEIRA, Data de Julgamento: 26/10/2004, QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJU - Data::22/11/2004 <http://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/887993/apelacao-civel-ac-292352-20020201030734-9>

TRT-4 , Relator: JOSÉ FELIPE LEDUR, Data de Julgamento: 22/06/2011, 1ª Vara do Trabalho de Taquara) Disponível em: <http://trt-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19901199/recurso-ordinario-ro-675005920095040381-rs-0067500-5920095040381/inteiro-teor-104624183>

Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Apelação: 038053549.2011.8.19.0001. Relator: Des. Edson Aguiar de Vasconcelos. Data de julgamento: 07/08/2013. Décima Sétima Câmara Cível. Data de publicação: 30/09/2013. Disponível em: <<http://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/117424588/apelacao-apl-3805354920118190001-rj-0380535-4920118190001>>. Acesso em: 23/04/2015.

Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Apelação Cível: 292352 2002.02.01.030734-9. Relator: Des. Fed. Alberto Nogueira. Data de julgamento: 26/10/2004. Quinta Turma. Data de publicação: DJU - Data: 22/11/2004. Disponível em: <<http://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/887993/apelacao-civel-ac-292352-20020201030734-9>>. Acesso em: 23/04/2015.

Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região. Recurso Ordinário: 675005920095040381 RS 0067500 59.2009.5.04.0381. Relator: José Felipe Ledur. Data de julgamento: 22/06/2011. 1ª Vara do Trabalho de Taquara. Disponível em: <<http://trt-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19901199/recurso-ordinario-ro-675005920095040381-rs-0067500-5920095040381/inteiro-teor-104624183>>. Acesso em: 22/04/2015.

STF - ARE: 792011 RJ, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 01/09/2014, Data de Publicação: DJe-193 DIVULG 02/10/2014 PUBLIC 03/10/2014) Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25286765/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-are-792011-rj-stf>

WIENKE, F. F.; LAUERMANN, R. T. **O conflito de interesses no processo de demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol**. 2008.

