A COMPLEXIDADE DA QUESTÃO FUNDIÁRIA NOS PARQUES E ESTAÇÕES ECOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO:

ORIGENS E EFEITOS DA INDISCIPLINA DA DOCUMENTAÇÃO E DO REGISTRO IMOBILIÁRIO

Joaquim de Britto Costa Neto

A COMPLEXIDADE DA QUESTÃO FUNDIÁRIA NOS PARQUES E ESTAÇÕES ECOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO:

ORIGENS E EFEITOS DA INDISCIPLINA DA DOCUMENTAÇÃO E DO REGISTRO IMOBILIÁRIO

Joaquim de Britto Costa Neto

SÃO PAULO
2018

INSTITUTO FLORESTAL

Secretaria do Meio Ambiente

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

© INSTITUTO FLORESTAL
Rua do Horto, 931 - Horto Florestal
02377-000 - São Paulo - SP
Fone: (11) 2231.8555 ramal 2004
www.iflorestal.sp.gov.br sctc@if.sp.gov.br

COMISSÃO EDITORIAL DO INSTITUTO FLORESTAL
EDITOR-CHEFE
Frederico Alexandre Roccia Dal Pozzo Arzolla

EDITORA ASSISTENTE
Gláucia Cortez Ramos de Paula

EDITORA GRÁFICA
Leni Meire Pereira Ribeiro Lima

REVISORES CIENTÍFICOS
Maria Aparecida Candido Salles Resende
Marilda Rapp de Eston

DIAGRAMAÇÃO
João Vinícius de Souza Silva

COLABORAÇÃO ESPECIAL
Bruno Esslinger de Britto Costa

REVISÃO GERAL
Yara Cristina Marcondes

FOTOS
Clayton Ferreira Lino

Foto da capa: Mirante do Vale do Betari – Núcleo Santana – Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – PETAR, Iporanga, SP.

C837c

COSTA NETO, Joaquim de Britto, 1957-2009

A complexidade da questão fundiária nos parques e estações ecológicas do estado de São Paulo: origens e efeitos da indisciplina da documentação e do registro imobiliário / Joaquim de Britto Costa Neto. – São Paulo: Instituto Florestal, 2018

142 p. il.; 155 x 230 mm

Disponível em http://www.iflorestal.sp.gov.br

ISBN: 978-85-64808-07-2

1. Unidades de Conservação. 2. Conflitos de documentação imobiliária. 3. Regularização fundiária 4. Terrras devolutas. 5. Indústria das Indenizações. I. Título.

CDU: 374

Catalogação na fonte: Silvia Helena Marques CRB 2.586

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
Governador Márcio França

SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
Secretário Eduardo Trani

INSTITUTO FLORESTAL
Diretor Geral Luis Alberto Bucci

À Isabel, Bruno, Júlia e Luiza, pela paciência e incentivo durante todo o período de trabalho.

O AUTOR

Acervo pessoal

Joaquim de Britto Costa Neto (1957-2009), arquiteto, Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP, professor da Universidade Católica de Santos, de 1983 a 2007, trabalhou na Secretaria do Meio Ambiente, no Departamento de Parques e Áreas Naturais, entre 1985 e 1990, e no Instituto Florestal de São Paulo, na Divisão de Reservas e Parques Estaduais, de 1990 a 2009, onde foi Diretor desta Divisão, além de atuar na criação, planejamento e gestão de Unidades de Conservação.

Ao longo de mais de 20 anos lutando na defesa do interesse público, desenvolveu um trabalho pioneiro sobre a regularização fundiária das Unidades de Conservação do Estado de São Paulo, tornando-se um dos mais renomados estudiosos sobre o assunto.

CARTA DO DIRETOR GERAL DO INSTITUTO FLORESTAL

A publicação do livro "A COMPLEXIDADE DA QUESTÃO FUNDIÁRIA NOS PARQUES E ESTAÇÕES ECOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO: origens e efeitos da indisciplina da documentação e do registro imobiliário" é o resultado de um trabalho complexo realizado sobre a questão fundiária dos Parques e Estações Ecológicas do Estado de São Paulo.

O autor trabalhou durante muitos anos no Instituto Florestal de São Paulo, na área de conservação ambiental, buscando os fatores que limitavam a implantação e consolidação das Unidades de Conservação.

Como resultado de suas pesquisas elaborou este tratado que é um dos mais completos estudos realizados no campo dominial e fundiário das áreas naturais protegidas. Para o entendimento deste contexto dois importantes exemplos são fornecidos "A grande Reserva Florestal do Pontal do Paranapanema" e o "Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira (PETAR)", que neste ano está comemorando 60 anos de sua criação.

Um levantamento histórico do sistema fundiário brasileiro, desde sesmarias, latifúndios associados ao trabalho escravo, a imprecisão da demarcação dos limites da terra, a superposição de títulos, a pressão de posseiros em terras devolutas, a problemática das indenizações, são alguns dos tópicos abordados.

Esta é uma obra de suma relevância para aqueles que trabalham com questões fundiárias, fornecendo para gestores de Unidades de Conservação, bem como para qualquer estudioso sobre o assunto, conhecimentos importantes que muito os auxiliarão nas tomadas de decisão, contribuindo para uma melhor proteção do patrimônio público do Estado de São Paulo.

Luis Alberto Bucci

APRESENTAÇÃO

Aprendi muito com Joaquim enquanto ele desenvolvia o doutorado sob minha orientação.

Joaquim trabalhava no Instituto Florestal do Estado de São Paulo. Um funcionário preocupado, dedicado e totalmente envolvido na defesa do interesse público e preservação ambiental como os demais membros da base do Instituto. Ele me procurou no ano 2000 trazendo a experiência adquirida na defesa da conservação florestal do Estado e as perplexidades decorrentes das contradições que limitavam o trabalho do IF. Essas são duas condições fundamentais, embora não suficientes, para uma boa pesquisa em nível de pós-graduação. Era preciso entender as travas e os limites para que um dos órgãos do Estado mais rico da federação, dotado de um corpo técnico respeitável, tivesse dificuldades em proteger os remanescentes de florestas em uma região tão devastada pela cultura do café, especialmente.

As perplexidades levaram Joaquim a situar a propriedade da terra no centro da pesquisa e a verificar se a eficácia na preservação exige que a terra ocupada por florestas seja pública. Essa era a tese construída, ao longo do tempo, pelos técnicos. Mas "desprivatizar" a terra não era uma tarefa fácil. Pelo contrário, era muito complexa. Como explicar as cadeias paralelas de títulos de propriedade? Como se formam os registros que se superpõem sobre uma mesma gleba de terra? Como era possível que propriedades de terras se "deslocassem" no território?

Estudar a propriedade da terra no Brasil foi o melhor caminho. Joaquim entregou-se à tarefa com muita disciplina. Leu muitos livros e teses. Vasculhou arquivos. E conseguiu fazer uma ponte entre a bibliografia e a "vida vivida", para repetir a expressão de Sergio Buarque de Holanda. A pesquisa tomou um longo percurso, o que nos fez recomendar que, ao invés de finalizar o mestrado, Joaquim fosse avaliado por uma banca de passagem para o chamado doutorado direto.

Com sua pesquisa, Joaquim me mostrou como é significativo o papel da confusão dos registros imobiliários para travar a implementação de leis, planos, programas, soluções, enfim, que possam conduzir o Brasil para um ordenamento no uso e na ocupação do solo. O território brasileiro apresenta um quadro caótico no que se refere ao controle do uso e da ocupação do solo. A sucessão de leis, registros, portarias e comissões que são votadas, editadas e criadas, reafirmam a velha constatação de que há leis que "pegam" e leis que não "pegam".

O capítulo 3 do livro – Origens da indisciplina da documentação e do registro de imóveis – mostra o rumo errático do estado brasileiro na condução desse processo frequentemente marcado por fraudes e grilagens. Mas é preciso reconhecer que há uma lógica que determina aquilo que é implementado e aquilo que não é. Com a palavra os indígenas e quilombolas. Em última instância, há uma relação entre "o ordenamento jurídico da propriedade imobiliária, degradação ambiental e violência no campo", segundo Joaquim afirma no final desse capítulo.

O capítulo 4 é dedicado às especificidades do tema quando se trata do universo urbano. Mais uma vez é possível ver como a lei é ignorada quando convém a alguns. Apenas para lembrar um exemplo, após 1850, com a Lei de Terras nº 601, que instituiu a propriedade privada no Brasil, a doação de terras urbanas pelas Câmaras Municipais, prática regular antes dessa data, deveria ter sido suspensa, mas não foi. A "política do favor" tem presença forte, até hoje.

A publicação deste trabalho contribui para disseminar o conhecimento sobre nossa realidade somando os esforços de muitos estudiosos que se dedicaram a entender as especificidades de nossa sociedade enquanto periferia (ou semiperiferia) do capitalismo em sua fase conhecida por globalização. A propriedade da terra continua a ocupar lugar de destaque nas relações sociais no Brasil, como destaca Alceu Luís Castilho no seu livro Partido da Terra. Em pleno século XXI, ou mais exatamente em 2014, quando estas páginas são escritas, os proprietários de terra continuam a ter uma representação exagerada no Congresso Nacional.

A publicação do livro é também uma forma de homenagear esse funcionário exemplar que amava os parques estaduais paulistas. Joaquim morreu na madrugada do dia em que terminou de revisar a tese de doutorado e escrevê-la no formato deste livro, uma herança preciosa que ele nos deixou.

Profa. Erminia Maricato
Profa. colaboradora do Curso de Pós-Graduação da FAUUSP

PREFÁCIO

Nosso grande amigo Joaquim de Britto nos deixou em 8 de fevereiro de 2009. Lembro-me com grande saudade da entrevista que fiz para contratá-lo para trabalhar no Grupo de Parques, vinculado ao CONSEMA-SP, ainda no Governo Montoro. Ao confirmar sua contratação, ele me agradeceu, informando que era o presente maior que esperava. Naquele dia completava 28 anos. No grupo de Parques, ainda em 1985, demos início a um pioneiro trabalho sobre a regularização fundiária das Unidades de Conservação de São Paulo, tendo como piloto o Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – PETAR. Esse projeto se estendeu no Departamento de Parques e Áreas Naturais – DEPAN da então recém-criada Secretaria Estadual do Meio Ambiente e continuou, a partir de 1990, no Instituto Florestal de São Paulo, onde Joaquim se destacou como excelente técnico e onde, posteriormente, dirigiu a Divisão de Reservas e Parques Estaduais – DRPE. Ao longo desse período, Joaquim se tornou um dos mais brilhantes pesquisadores sobre a questão fundiária em nossas Unidades de Conservação e coordenou o primeiro levantamento sistemático sobre o tema entre nós.

Essa vivência sobre o tema, intensa no campo e no escritório, levou o arquiteto a desenvolver sua tese de doutorado sobre a questão fundiária e seus reflexos na conservação da biodiversidade. Desses estudos surge agora esta publicação que, por sua importância e atualidade, já nasce como obra referencial obrigatória para todos que se dedicam aos temas da conservação ambiental e do ordenamento jurídico no Brasil.

Certamente, é um dos mais lúcidos e completos estudos sobre a importância da questão fundiária para a conservação ambiental já produzido em nosso país. Com invejável capacidade de síntese, Joaquim conseguiu transformar um tema de grande complexidade e geralmente árido em uma obra clássica de leitura agradável e instigante.

O documento traça uma rica retrospectiva histórica sobre o ordenamento jurídico da terra no Brasil, desde o início da colonização, estendendo-se pelos períodos do império e república, e chegando aos dias de hoje. É uma verdadeira aula de história abordando a evolução do nosso sistema fundiário passando pelas sesmarias, pela formação dos latifúndios associados à monocultura e ao trabalho escravo, a confusa relação entre terras públicas e privadas, a imprecisão dos limites geográficos, tumultuada ocupação do território e a permanente expansão da fronteira agrícola, destacando também a perversa

burocracia que gera exclusão, corrupção e favorecimentos. Um processo que explica e caracteriza nossa triste tradição de sobre-exploração da terra sem qualquer preocupação socioambiental, o qual transformou a Mata Atlântica em sua primeira e principal vítima, mas que se repete atualmente na Amazônia, no Cerrado e em todos os ecossistemas costeiros.

O estudo analisa esse processo, evidenciando muitas das raízes da degradação ambiental, dos conflitos e da violência no campo e também nas cidades. Aponta também a problemática fundiária como um dos maiores obstáculos para criação e implantação de Unidades de Conservação no Estado de São Paulo, destacando entre outros problemas a superposição de títulos, a "grilagem" de terras e a indústria dos precatórios, que ao superfaturar os valores causou enormes prejuízos ao erário público paulista nas décadas de 1980 e 1990.

A obra, todavia, vai além da análise e indica caminhos para superar esses obstáculos chamando atenção para a importância e urgência da regularização fundiária de nossas Unidades de Conservação e da necessidade dos governos assumirem como prioridade a promoção de um novo ordenamento jurídico da propriedade imobiliária no Brasil.

Que este legado do Joaquim sirva de inspiração para nossos governantes e contribua, como ele fez em vida, para um futuro mais justo, solidário e sustentável.

Clayton Ferreira Lino
Presidente do Conselho Nacional da
Reserva da Biosfera da Mata Atlântica – RBMA

1º Per. de Apiaí
IV
18º
A
II
B
B
I
C
V

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO *15*

2 A CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PÚBLICAS NO ESTADO *21*

3 ORIGENS E EFEITOS DA INDISCIPLINA DA DOCUMENTAÇÃO E DO REGISTRO DE IMÓVEIS *29*

3.1 Antecedentes: o poder patrimonial na formação do Estado português ... *29*
3.2 A aplicação da Lei das Sesmarias no Brasil Colonial – 1500 a 1822 ..... *37*
3.3 A formulação e a aplicação da Lei nº 601, de 1850, no Império – 1822 a 1889 ..... *46*
3.4 O Registro do Vigário *57*
3.5 A Lei hipotecária de 1864 ..... *59*
3.6 A República e a Indisciplina na Documentação Imobiliária – 1889 ao século XX *61*
3.7 O Registro Torrens *62*
3.8 A transferência de terras devolutas para os Estados pela Constituição de 1891 ..... *63*
3.9 Ordenamento jurídico da propriedade imobiliária, degradação ambiental violência no campo – o cenário nacional *69*

4 ESPECIFICIDADES DA INDISCIPLINA NA DOCUMENTAÇÃO DE IMÓVEIS EM ÁREAS URBANAS *85*

4.1 A distribuição de terras para formação de vilas e cidades no período colonial *86*
4.2 A Lei de Terras nº 601, de 1850, e as áreas urbanas *92*
4.3 O período republicano e as terras urbanas - 1889 ao século XX *97*

5 A INDÚSTRIA DAS INDENIZAÇÕES NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO *107*

6 POLÍTICAS PÚBLICAS E CONFLITOS FUNDIÁRIOS NA IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO ESTADO *113*

6.1 O desaparecimento das Reservas Florestais do Pontal do Paranapanema *114*
6.2 Conflitos fundiários nas unidades da região da Serra do Mar e Litoral paulista *120*

7 CONCLUSÃO *129*

8 BIBLIOGRAFIA *135*

1 INTRODUÇÃO

1 INTRODUÇÃO

A origem deste trabalho está relacionada à experiência profissional desenvolvida no período de 1985 a 2000 na implantação de unidades de conservação da natureza do Estado de São Paulo, de proteção integral[1], onde o caos existente na documentação imobiliária foi identificado como o principal obstáculo à regularização fundiária de parques e estações ecológicas.

O levantamento realizado nesse período, em unidades da Serra do Mar e Litoral Paulista, identificou conflitos dominiais caracterizados pela superposição entre centenas de documentos e registros imobiliários, que evidenciam a fragilidade do sistema jurídico de ordenamento da terra no país. Esses conflitos incidem sobre áreas ocupadas por populações tradicionais, que sobrevivem da terra há várias gerações, e por outros ocupantes, que não estão regularizados junto ao registro de imóveis, criando obstáculos intransponíveis para a regularização fundiária, fato que contribui decisivamente à permanência de graves problemas sociais e ambientais.

Há um descolamento entre o aparato regulatório da propriedade imobiliária e a realidade encontrada em campo pelos gestores de unidades de conservação. Um grande número de situações revela um histórico descontrole do Estado sobre terras públicas, que ficam sujeitas à superposição de registros de propriedades particulares. Frequentemente, essas situações permitem a identificação de fraudes e falsificações de documentação imobiliária, que favorecem a ocorrência de ações ilegais de degradação ambiental e de ocupação de terras públicas, assim como a reivindicação de grandes somas do erário em ações judiciais, promovidas pela denominada "indústria de indenizações ambientais".

---

[1] *Unidades de conservação (UCs) constituem espaços territoriais e seus recursos ambientais protegidos pela Lei nº 9.985/2000 que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, consolidando a legislação existente e classificando-as em dois grupos: "unidades de proteção integral" e "unidades de uso sustentável". Parques e Estações Ecológicas são "unidades de proteção integral". Estações Ecológicas têm como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas, e os Parques a preservação dos ecossistemas naturais, a realização de pesquisas científicas, atividades de educação ambiental, recreação e turismo ecológico. Nessas categorias é admitido apenas o uso indireto dos recursos naturais (aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais), restrição que determina a necessidade dessas áreas constituírem domínio público, exigência consolidada pelo SNUC.*

O estágio de regularização da documentação imobiliária em unidades que devem ser de domínio público tem papel determinante nos resultados das ações de implantação, proteção e manejo do patrimônio ambiental abrangido. As atividades de fiscalização, a abertura de áreas à visitação pública, a realização de obras e o manejo de florestas exigem a consolidação do domínio público (Costa Neto et al., 2000). A consolidação do domínio público produz, ainda, efeitos imediatos na recuperação de áreas degradadas (Villani e Automare, 2004)[2]. Da mesma forma, a regularização da documentação da propriedade imobiliária nas zonas envoltórias favorece a proteção da biodiversidade abrangida pelas unidades de conservação (Oliva, 2003)[3].

Essa situação, associada à desestruturação e à falta de integração entre os órgãos estaduais envolvidos na regularização fundiária, dificulta a implantação dos parques e estações ecológicas. Constitui, também, obstáculos permanentes aos trabalhos dos responsáveis por essas unidades, que ficam sujeitos a conflitos nas atividades de campo e a um estado de incompreensão, desestímulo e impotência para perseguir a finalidade da conservação, diante da complexidade jurídica e da ausência de políticas efetivas de regularização fundiária.

O presente trabalho buscou contribuir para a compreensão da indisciplina existente no ordenamento jurídico da terra no país, que determina limites às políticas que demandam terras públicas com foco à implantação de unidades de conservação de proteção integral.

Apresenta-se, inicialmente, uma retrospectiva das políticas de destinação de terras públicas para a criação e implantação de unidades de proteção integral no Estado de São Paulo desde a década de 1880, até o final do século XX, que permite uma visão dos resultados obtidos e o entendimento de como a falta de regularização da documentação imobiliária constituiu um fator determinante no adiamento da implantação dessas unidades.

---

[2] *Villani e Automare (2004) demonstram a importância da regularização fundiária na recuperação da cobertura florestal, em áreas internas ao Parque Estadual da Serra do Mar, em comparação às áreas não regularizadas.*

[3] *Segundo Oliva (2003), a identificação de terrenos de marinha, terras devolutas florestadas e outros bens imóveis de domínio público, situados no raio de 10 km em relação aos limites das unidades de conservação, constitui etapa necessária para a definição das áreas de interesse ambiental que contribuem para a proteção da biodiversidade dessas unidades.*

Na sequência, são apresentados os resultados de pesquisa sobre as origens da indisciplina existente na documentação e no registro da propriedade imobiliária no Brasil, considerando três períodos: o de concessão de sesmarias até 1822; o de formulação e implementação da Lei de Terras de 1850; e o republicano.

A pesquisa identificou cadeias paralelas do registro da propriedade imobiliária e momentos da ocupação do território em que essa indisciplina representou limites às políticas sociais e ambientais, evidenciando o fato de que a mesma é funcional, há séculos, para a permanência da relação desequilibrada entre o desenvolvimento econômico, social e ambiental.

2

A CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PÚBLICAS NO ESTADO

Pórtico de entrada da caverna “Casa de Pedra” – PETAR, Iporanga, SP

2 A CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PÚBLICAS NO ESTADO

No Estado de São Paulo, desde a expansão cafeeira da segunda metade do século XIX, as derrubadas de matas se desenvolveram num ritmo acelerado, gerando pressões sobre as autoridades governamentais para o estabelecimento de políticas públicas de conservação de amostras dos remanescentes florestais.

Num contexto de crescimento econômico sem preocupação com a sustentabilidade ambiental, em que a devastação florestal em larga escala abriu espaço para a monocultura do café, impulsionada pela grilagem de terras públicas, a delimitação de espaços naturais especialmente protegidos exigiu das autoridades governamentais a destinação de terras de domínio público que viabilizassem a efetiva implantação e proteção de unidades de conservação da natureza[4].

As primeiras iniciativas do Governo do Estado para criação de Reservas Florestais foram feitas nas últimas décadas do século XIX, com a aquisição de terras que foram destinadas à preservação de florestas produtoras de águas para abastecimento da cidade de São Paulo. Essas áreas, hoje constituem importantes unidades de conservação públicas denominadas Parque Estadual Alberto Löfgren e Parque Estadual da Cantareira.

Durante o século XX, a aquisição de terras para a conservação da natureza associada à destinação de terras adquiridas para outras políticas públicas, que foram redirecionadas para a conservação da natureza, viabilizaram a consolidação de unidades de conservação de domínio público como os Parques Estaduais do Jaraguá, de Campos do Jordão, Porto Ferreira, Furnas do Bom Jesus, Intervales, Mananciais de Campos de Jordão, Juquery e um conjunto de unidades de pequena extensão criadas no interior do Estado.

As terras brasileiras foram consideradas de domínio da Coroa portuguesa, que as distribuía, invariavelmente, sem precisar os limites e a localização. Devido à ocorrência de conflitos entre documentação expedida pela Coroa e apossamento de terras independentemente da legislação, houve necessidade de realização de identificação das terras ainda não distribuídas e as distribuídas que não foram utilizadas dentro das normas legais, denominadas "terras devolutas".

[4] *Monbeig (1984); Dean (1996); Victor (1975); Guillaumon (1989).*

Por outro lado, com a transferência das terras devolutas[5] para responsabilidade dos estados, na Constituição da República de 1891, em São Paulo, a partir de 1895, foram criados leis e decretos definindo normas, procedimentos e responsabilidades para a execução de ações discriminatórias, tendo por objetivo a arrecadação de terras devolutas, que seriam destinadas às políticas públicas de colonização e de conservação da natureza[6].

A política de aquisição de terras para a conservação de florestas produtoras de água e preservação da flora e fauna foi associada à política de destinação de terras devolutas que foram arrecadadas em ações discriminatórias concluídas nas primeiras décadas do século XX, viabilizando a consolidação de importantes Reservas Florestais de domínio público como as Reservas Biológicas de Paranapiacaba e Mogi Guaçu, dos Parques Estaduais Carlos Botelho e Morro do Diabo, das Estações Ecológicas de Xitué, Bananal e Chauás. Outras reservas florestais de domínio público, que foram criadas por meio da aquisição de terras e destinação de terras devolutas apuradas nas referidas ações, foram abrangidas por unidades criadas a partir da década de 1960, como as que foram incorporadas à área do Parque Estadual da Serra do Mar e da Estação Ecológica Juréia- Itatins.

No entanto, a execução de ações discriminatórias não viabilizou a consolidação do domínio público da rede de unidades de conservação, caracterizadas como de uso indireto, ou de proteção integral, criadas durante o século XX. Apesar de ações discriminatórias possibilitarem a criação, na década de 1940, de importantes reservas florestais, como a da Lagoa São Paulo, com cerca de 13.000 ha, e a Grande Reserva do Pontal do Paranapanema, com cerca de

---

[5] *Os levantamentos realizados para discriminar terras devolutas das particulares são denominados "ações discriminatórias". A Lei nº 323/1895 e seu regulamento Decreto nº 343/1896, reservou "terras devolutas necessárias para a alimentação e conservação das cabeceiras dos mananciaes e rios" e "conservação de mattas úteis [...]". A Lei nº 545/1898, definiu: "Das terras devolutas, o Governo reservará, em zonas differentes e apropriadas, áreas de 250.000 ha para a conservação da fauna e da flora". Esse fato se repete no Decreto nº 734, de 5/01/1900.*

[6] *O Decreto nº 14.916/1945 determinou a discriminação e demarcação de terras devolutas destinando-as à proteção de mananciais e conservação da flora e fauna, que deram origem ao P.E. do Morro do Diabo e a R.E. Lagoa São Paulo, hoje extinta, gleba com 126.000 ha, que originou o P.E. de Jacupiranga (São Paulo, 1895; 1896; 1899; 1900).*

246.000 ha, estas foram devastadas, especialmente em resultado da grilagem das terras públicas que as formavam (Leite, 1998)[7].

Da mesma forma, muitas ações discriminatórias, apesar de estarem em fase adiantada de execução, já tendo sido identificadas grandes porções de terras devolutas, foram paralisadas a partir da década de 1940.

A paralisação dessas ações discriminatórias criou diversos obstáculos à consolidação de uma rede de unidades de proteção integral, de abrangência territorial mínima para a conservação de amostras das últimas porções remanescentes dos ecossistemas do Estado. A falta de cancelamento de documentos irregulares identificados nas ações discriminatórias ampliou os conflitos e a confusão já existente na documentação da propriedade e do registro imobiliário, permitindo a existência de cadeias sucessórias de transmissão de domínio paralelas e a superposição de registros de imóveis, favorecendo a ação de grileiros de terras.

Grandes porções de terras devolutas abrangidas pelos parques estaduais da Serra do Mar, de Jacupiranga, do Alto Ribeira, do Jurupará, entre outras unidades de conservação que devem ser de domínio público, demandam ações que visem ao saneamento dos conflitos de documentação e do registro imobiliário a que estão submetidas. A essas dificuldades se acrescentam aquelas resultantes da criação de unidades em terras de domínio da União, também sujeitas a conflitos com documentação e registro da propriedade imobiliária, como os parques estaduais de Ilhabela e da Ilha do Cardoso.

O levantamento da situação dominial do conjunto de unidades de conservação do Estado existentes no início do séc. XXI demonstra que os conflitos de documentação e do registro imobiliário ocorrem de uma forma generalizada na Serra do Mar e Litoral Paulista (Costa Neto, 2006).

A análise dos dados disponíveis sobre o conjunto das unidades de conservação de proteção integral permitiu constatar que do total de 843.859 ha, aproximadamente 311.861 ha constituem domínio público consolidado. Desses, 176.312 ha têm origem em terras desapropriadas

[7] *Essas duas importantes reservas abrangiam uma área maior do que duas vezes e meia a área das UCs consolidadas como de domínio público no Estado no final do século XX.*

e 135.548 ha têm origem em terras devolutas arrecadadas em ações discriminatórias. No restante, 531.997 ha da área prevalecem os conflitos de posse e de documentação imobiliária, que envolvem inclusive 178.901 ha de terras devolutas arrecadadas em ações discriminatórias, em parte já matriculadas no registro de imóveis, onde o Estado tem dificuldades para estabelecer a posse efetiva (Figura 1).

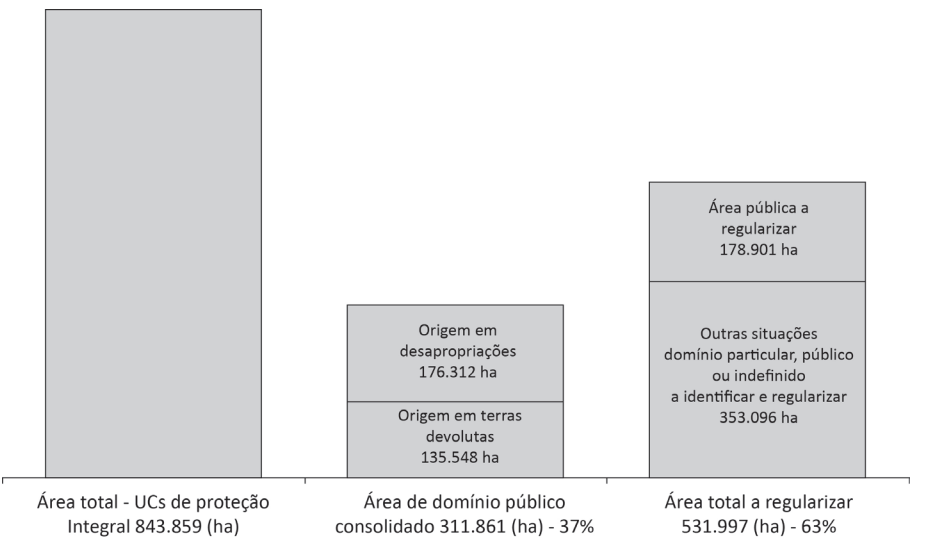


Figura 1. Situação dominial das unidades de proteção integral – São Paulo.
Fonte: Costa Neto (2006).

Comparando esses dados com a área total do Estado, conclui-se que todo o esforço realizado durante o século XX para consolidação de unidades de proteção integral viabilizou aproximadamente 1,25% da área total do Estado de terras de domínio público que hoje são destinadas aos Parques, Estações Ecológicas e Reservas Biológicas. Desse total, 0,7% da área do Estado tem origem em terras desapropriadas pelo governo e 0,55% tem origem em terras devolutas arrecadadas em ações discriminatórias.

O restante da área das unidades de proteção integral, criadas legalmente, que abrange aproximadamente 2,1% da área total do Estado, demanda ações efetivas de regularização fundiária. Essas

ações poderiam viabilizar, inclusive, um aumento na área protegida por unidades de proteção integral, uma vez que existem importantes remanescentes dos ecossistemas estaduais, onde o domínio da terra ainda é indefinido e os levantamentos preliminares feitos por ocasião das ações discriminatórias ainda não concluídas indicam a ocorrência de terras devolutas.

No início do século XXI, a indisciplina na documentação imobiliária ainda constitui limites à conservação da Mata Atlântica e coloca em risco a consolidação de uma rede de unidades de proteção integral, com abrangência territorial mínima para garantir a conservação das últimas amostras significativas dos remanescentes dos ecossistemas originalmente existentes no Estado de São Paulo.

3

ORIGENS E EFEITOS DA INDISCIPLINA DA DOCUMENTAÇÃO E DO REGISTRO DE IMÓVEIS

Corte ilegal de madeira – Parque Estadual Caverna do Diabo –
Mosaico de Jacupiranga - Barra do Turvo, SP

3 ORIGENS E EFEITOS DA INDISCIPLINA DA DOCUMENTAÇÃO E DO REGISTRO DE IMÓVEIS

São apresentados os resultados da pesquisa sobre a origem da indisciplina da documentação e do registro da propriedade imobiliária no Brasil, dos antecedentes desta indisciplina, desde a formação do Estado português e do período colonial, considerando três períodos: o de concessão de sesmarias até 1822; o de formulação e implementação da Lei de Terras de 1850; e o republicano. É feita uma retrospectiva histórica da ocupação do território brasileiro, dos aspectos fundadores da sociedade brasileira que determinaram a acumulação de irregularidades no registro da propriedade imobiliária e os limites à implementação de políticas públicas nas diversas fases da ocupação do território, demonstrando que as consequências dessa indisciplina se reproduzem até hoje na implantação de unidades de conservação.

3.1 ANTECEDENTES: O PODER PATRIMONIAL NA FORMAÇÃO DO ESTADO PORTUGUÊS

O ordenamento da terra, no Brasil, tem antecedentes nos fatos que determinaram a formação do estado português, sua estrutura patrimonial e seu lançamento em direção à expansão ultramarina, na busca de riquezas que seriam comercializadas no mercado europeu. O entendimento do processo de formação do Estado português pode contribuir com referências para a compreensão dos conflitos acumulados no processo de ordenamento da terra, durante a formação do Brasil.

Os primeiros fatos que constituem referências para o modelo de ordenamento territorial instalado no Brasil estão associados à forma de distribuição e de obtenção de títulos de terras e à acumulação de riquezas através da pilhagem desde o início das guerras de reconquista na Península Ibérica.

Em 711, os árabes atravessaram o Estreito de Gibraltar invadindo a Península Ibérica, onde permaneceram durante séculos estabelecendo domínio variável de região para região, que nunca foi exercido efetivamente nas terras setentrionais, onde o poder de várias cidades era alternado entre cristãos e muçulmanos. Em 914, os cristãos já haviam reconquistado quase um terço da Península numa guerra estimulada pela pilhagem das povoações, antes ocupadas pelos mouros, e pela oportunidade de a nobreza alcançar títulos de terras

nas áreas reconquistadas[8]. Tais títulos eram doados como prêmio pela força das armas e atos de heroísmo nas batalhas, criando um poder fortemente centralizado em torno do rei (Ramos, 2004).

Discutindo a formação da estrutura patrimonial do estado português, Faoro (1998, p. 3) afirma que a Península Ibérica constituiu a sociedade sob o império da guerra desde as lutas contra o domínio romano. O reino de Portugal surgiu, dos fins do século XI ao XIII, das batalhas empreendidas diariamente contra o árabe e o espanhol, criando a nova monarquia, "arrancada, pedaço a pedaço, do caos". As terras conquistadas incorporavam-se ao domínio do rei, apropriadas por legítimos títulos prévios, constituindo instrumento de poder, num tempo em que as rendas eram predominantemente derivadas do solo.

> *A Coroa conseguiu formar, desde os primeiros golpes da reconquista, imenso patrimônio rural*[9] *[...], cuja propriedade se confundia com o domínio da casa real aplicado o produto nas necessidades coletivas ou pessoais, sob as circunstâncias que distinguiam mal o bem público do bem particular, privativo do príncipe* (Faoro, 1998, p. 4).

As rendas auferidas do imenso patrimônio do rei sustentavam os guerreiros, os delegados monárquicos espalhados no país e o embrião dos servidores ministeriais aglutinados na corte e, ainda, permitiam recompensa aos serviços prestados pelos seus caudilhos e recrutados com largas doações rurais. A função pública de primeiro nível cabia ao nobre, senhor da terra ou alheio ao solo jurisdicionado. O provimento de cargos das circunscrições judiciais (julgados) e das circunscrições fiscais (almoxarifados) dependia da exclusiva escolha régia. O direito vigente em Portugal reservava ao rei nas doações as prerrogativas como a justiça e a moeda, tidas como inerentes à sua preeminência na sociedade política. Para conter a exacerbação dos privilégios da nobreza territorial e do clero, os reis utilizaram a instituição do município.

---

[8] *Segundo Ramos (2004), pelas normas medievais, apenas o primogênito habilitava-se a herdar o título e as terras do pai, restando aos outros filhos varões a alternativa de entrar para o clero como meio de vida, sendo que a cruzada contra os infiéis instalados na Península Ibérica foi vista, pelos membros da nobreza, como uma oportunidade ideal para se alcançar títulos de terras.*

[9] *"O rei tinha o patrimônio mais vasto que o do clero e, ainda no século XIV, três vezes maior que o da nobreza" (Faoro, 1998, p. 4).*

> *Temerosa do domínio autônomo das camadas que a apoiavam – o clero e a nobreza – a realeza deslocou sua base de sustentação, criando as comunas e estimulando as existentes, no incremento da realidade capaz de lhe proporcionar suporte político, fiscal e militar [...]. Os forais – a carta de foral, pacto entre o rei e o povo – asseguravam o predomínio do soberano. [...]. Buscava o trono a aliança, submissa e servil do povo [...]. Decretada a criação do conselho, que deveria organizar uma povoação, reedificá-la ou reanimá-la, procurava o rei impor-lhe o dever de defendê-la militarmente contra seus inimigos, os mouros ou os vizinhos estrangeiros. Criava-se, obediente à monarquia, uma milícia gratuita, infensa às manipulações da nobreza ou do clero [...]* (Faoro,1998, p. 7).

A concessão de forais permitiu melhor sistema de cobrança, com o arrendamento dos direitos aos conselhos, mais tarde substituído pelo arrendamento a particulares. A formação de vilas ou povoações constituía ato de benemerência régia, convertendo em moeda o produto bruto da fazenda agrícola. As rendas do soberano, na parte mais considerável, fluíam da terra. Em meados do século XIII, o comércio marítimo já se mostrava ativo com a troca de produtos de outros países. No fim do século XIV, os tributos sobre a troca de mercadorias que recaíam sobre os nobres, eclesiásticos e plebeus, ocupavam o primeiro lugar no orçamento. Com as navegações longas, houve o aparecimento da burguesia desvinculada da terra, capaz de financiar a mercancia e também o aparecimento de um órgão centralizador, que conduzia as operações comerciais, como sua empresa (Faoro, 1998).

O sistema patrimonial prendeu os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representavam uma extensão da casa do soberano. A estrutura patrimonial levou à estabilização da economia e expansão do capitalismo comercial, fazendo do Estado uma gigantesca empresa de tráfico, mas impedindo o capitalismo industrial[10], diferenciando a trajetória portuguesa dos países constituídos pelo feudalismo como a França, Japão, Alemanha e Inglaterra (Faoro, 1998).

---

[10] *"Portugal não conheceu feudalismo [...]. A estrutura patrimonial permitirá a expansão do capitalismo comercial, fará do Estado uma gigantesca empresa de tráfico, mas impedirá o capitalismo industrial. [...] Os países revolvidos pelo feudalismo, só eles, na Europa e na Ásia, expandiram uma economia capitalista, de molde industrial. A Inglaterra [...] a França, a Alemanha e o Japão lograram, por caminhos diferentes, mas sob o mesmo fundamento, desenvolver e adotar o sistema capitalista, integrando nele a sociedade e o Estado. A Península Ibérica, com suas florações coloniais, os demais países desprovidos de raízes feudais, inclusive os do mundo antigo, não conheceram as relações capitalistas, na sua expressão industrial, íntegra" (Faoro, 1998, p.19-22).*

> *O trânsito, a compra e venda, o financiamento ensejarão o gigantismo dos órgãos de troca, com o precário enriquecimento da burguesia, reduzida ao papel de intermediária entre as outras nações. A atividade industrial, quando emerge, decorre de estímulos, favores, privilégios, sem que a empresa individual baseada racionalmente no cálculo, incólume às intervenções governamentais, ganhe incremento autônomo. Comanda-a um impulso comercial e uma finalidade especulativa, alheadores das liberdades econômicas, sobre as quais assenta a revolução industrial. Daí se geram conseqüências econômicas e efeitos políticos, que se prolongam no século XX, nos nossos dias* (Faoro, 1998, p. 21-22).

Em meio à guerra de reconquista, o contato dos lusos com os mulçumanos resultou num intenso intercâmbio cultural e na aquisição de produtos e tecnologias até então desconhecidos, sendo destacada a influência dos muçulmanos no aprimoramento da indústria naval e de diversos instrumentos náuticos. A tecnologia de navegação marítima, que vinha sendo acumulada há séculos, viabilizou o estabelecimento de rotas marítimas regulares para as ilhas oceânicas, como a Ilha da Madeira e ilhas do arquipélago dos Açores, nas quais eram fixadas bases avançadas de apoio à navegação para a costa africana. A Ilha da Madeira foi colonizada a partir de 1425 e serviu de entreposto, para os navios que se dirigiam à costa africana, à Índia, e posteriormente ao Brasil. "Da Madeira saíram os mestres que introduziram não só o cultivo como também o engenho de açúcar na ilha de São Tomé e no Brasil" (Ramos, 2004, p. 85).

Nesse contexto, em que a colonização do Brasil foi feita sob os efeitos da estrutura patrimonial do estado português e da expansão do capitalismo comercial, destacou-se, especialmente, a transferência para a colônia do regime de terras vigente desde a segunda metade do século XIV em Portugal, com a aplicação da Lei das Sesmarias.

A Lei das Sesmarias foi instituída pela monarquia portuguesa em 1375, em meio a uma aguda crise agrária, num período que antecedeu a Revolução de Avis. De acordo com Forster (2003), à época em que foi editada a primeira lei relativa à posse da terra em Portugal, a Lei das Sesmarias, as três forças que gravitam em torno da propriedade foram o domínio eminente, do Estado, o domínio direto, do senhor, e, finalmente, o domínio útil, do vassalo. "O titular do domínio eminente concede o direito de utilização econômica do bem e recebe, em troca, serviços ou rendas."

Na segunda metade do século XIV, um conflito entre a aristocracia territorial e a burguesia comercial provocou uma guerra externa que ameaçou a própria existência da nação, culminando com a Revolução de Avis, que ocorreu no período de 1383 a 1385. A revolução alterou a correlação das forças políticas mantenedoras do estado português, que se volta especialmente para o comércio marítimo, aprofunda seu caráter de estado patrimonialista, aparelhado com uma organização político-administrativa, juridicamente pensada e escrita, racionalizada e sistematizada pelos juristas, constituindo "corporação de poder estruturada numa comunidade: o 'Estamento'"[11](Faoro, 1998, p. 45).

Entre as causas da revolução, Faoro cita a alteração das relações de trabalho e de riqueza resultantes da grande peste de 1348, que provocou a morte de cerca de um terço da população. A escassez de trabalhadores rurais, ao lado da concentração de riquezas em poucas mãos, alterou a intensidade da oferta e da procura de mão de obra, provocando conflito econômico entre a classe de empregadores e de trabalhadores rurais, que prejudicou seriamente a produção agrícola. Como solução para os inconvenientes do conflito, Afonso IV expediu aos conselhos a circular de 3 de julho de 1349, que na prática transformava o povo miúdo do interior em servo da gleba submetido ao julgamento de dois árbitros nomeados pelos conselhos, escolhidos entre os homens bons, burgueses aliados aos nobres. "Aos recalcitrantes, sobravam açoites, multas e degredo, penas impostas pelos juízes municipais, prevista uma recompensa aos acusadores".

Com a permanência da grave crise agrária, em 1375, D. Fernando instituiu a Lei das Sesmarias, determinando a redistribuição, pela Coroa, das terras não cultivadas em pequenas propriedades, forçando os lavradores a cultivá-las.

---

[11] *"O estamento político [...], abandonando o estamento profissional, por alheio ao assunto – constitui sempre uma comunidade, embora amorfa: os seus membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder [...]. Os estamentos governam, as classes negociam [...]. No Estado patrimonial de estamento, a forma de domínio, ao contrário da dinâmica da sociedade de classes, se projeta de cima para baixo [...]. Junto ao rei, livremente recrutada, uma comunidade [...] manda, governa, [...] determinando, não apenas formalmente, o curso da economia e as expressões da sociedade, sociedade tolhida, impedida, amordaçada" (Faoro, 1998, p. 46).*

Essa Lei das Sesmarias não encontrou, no período pré-Revolução de Avis, o ambiente para aplicação[12] (Faoro, 1998, p. 35).

Com a morte de D. Fernando, no ano de 1383, iniciou-se a luta pelo poder envolvendo "[...] conflitos de interesse que desencadearam a Revolução de Avis (1383-1385), mais do que um simples levante político, serviu também para viabilizar a ruptura das relações comerciais com os resquícios medievais que atravancavam o comércio e a expansão ultramarina" (Ramos, 2004, p. 25).

Refletindo sobre a estrutura fundiária e patrimonialista do Estado português que se fortalece após a Revolução de Avis, Smith (1990) afirma que, no século XIV, momento em que a economia mercantil portuguesa se firmava, a burguesia, que requisitava mais privilégios da Coroa, abrigou-se dentro do aparato estatal sem autonomia e asfixiada pelo Estado. A Revolução de Avis transformou Portugal de uma monarquia agrária em uma monarquia de base fortemente mercantil. Uma complexa estrutura jurídica subordinou ao Estado todas as manifestações de ordem econômica, com uma máquina burocrática que se expandiu pela disseminação de cargos públicos e vantagens pessoais negociáveis. Ocorreu o "enobrecimento" da burguesia junto ao aparelho do Estado e a cooptação da nobreza, que passa a avolumar a crescente burocracia. Segundo o autor, o absolutismo se firma em Portugal antes de se firmar em outros países da Europa como a Inglaterra e França, onde a transição para o capitalismo resultou de uma formação feudal típica, na sua estrutura de produção e de relações jurídicas envolvendo a propriedade da terra. A transição portuguesa é decorrente da formação de um Estado cujo centralismo absolutista faz prevalecer a lógica mercantilista e a extrapola.

> *O traço marcante antifeudal da Coroa será o de não abrir mão da soberania do Estado na concessão de domínio da propriedade fundiária [...]. A falta de fronteiras entre o público e o privado tem na sua origem*

[12] *Segundo Ramos (2004, p. 28), "nesse período, Portugal sofria com problemas financeiros crônicos, como o déficit gerado pelas guerras de independência travadas contra Castela, que eram agravados pelos problemas resultantes do êxodo rural, causado pelos maus tratos impingidos aos camponeses pelos senhores de terras. Os camponeses se dirigiam às cidades que não tinham como absorvê-los, resultando em uma população marginalizada a mendigar pelas ruas, vivendo do roubo e de outros delitos menores, que pouco depois seria deportada para as novas terras, inóspitas e distantes, recebendo oficialmente o estatuto de 'degredados'".*

> *a concentração fundiária em poder da Coroa e a derivação da monarquia agrária para a monarquia mercantil e colonial, sem que se dê a absolutização da propriedade* (Smith, 1990, p. 97-98).

A partir do século XV, a expansão colonial portuguesa é incorporada à intensificação da concorrência mercantil através de dois movimentos: um no deslocamento para as Índias, África e Oriente na busca da conquista territorial, de mercadorias e lucro, e o outro, no deslocamento da esfera mercantil pura em direção à esfera produtiva, nos novos espaços da América, após breve experiência na Ilha da Madeira (Smith, 1990).

> *[...] a integração da colônia enquanto terras abertas vai se dar no bojo do movimento geral do capital mercantil. O sentido dessa integração é o da circulação para a produção. A partir daí a formação colonial estará progressivamente incorporada ao processo dinâmico da acumulação mercantil, como um espaço conquistado para a lógica do lucro (*Smith, 1990, p. 157).

No final do século XV, as fronteiras das terras sob poder da Coroa portuguesa abrangiam porções territoriais ultramarinas que seriam integradas ao sistema de abastecimento de mercadorias do mercado europeu. As terras do Brasil já pertenciam a Portugal mesmo antes do descobrimento[13] (Porto, 1965).

Em 1494, o Tratado de Tordesilhas demarcou a divisão do mundo entre Portugal e Espanha mediante a criação de um meridiano imaginário para 370 léguas a leste das ilhas de Cabo Verde. Conforme descreve Lima, "[...] como um grande vôo de águias, a propriedade de todo o nosso imensurável território foi transportada para além-mar – para o alto senhorio do rei e para a jurisdição da Ordem de Cristo" (Lima, 1954, p. 11).

O Tratado de Tordesilhas, que atribuiu poderes absolutos ao rei de Portugal sobre terras ainda desconhecidas, constitui importante referencial para os estudos da indisciplina no ordenamento jurídico da terra no Brasil. O descolamento existente entre o instrumento jurídico que reconhece oficialmente o domínio e a realidade da configuração geográfica, ambiental e da ocupação humana, se reproduz desde o início do período colonial até hoje.

[13] *"A História territorial do nosso país começa com um paradoxo: antes de descoberto o Brasil, suas terras já pertenciam a Portugal" (Junqueira, M. Terras Devolutas. Direito. v. 9, p. 153, apud Porto, 1965, p. 13).*

No Brasil, a propriedade fundiária reforçou o caráter mercantil a partir de um Estado centralizador, destinando-se "a encadear o comércio para a produção (tráfico) e a produção para o comércio, como fonte maior de sustentação e expansão estatal portuguesa, e do capital mercantil" (Smith, 1990, p. 150).

Para Faoro, o ponto de apoio da obra política e comercial da colonização foi a distribuição de terras. "Aí se fixava o centro da empresa, calcada sobre a agricultura, capaz de condensar populações e criar as cobiçadas riquezas de exportação". O modelo instituído pela Lei das Sesmarias por D. Fernando, em 1375, em Portugal, foi transferido e aplicado ao ordenamento de terra na colônia em condições totalmente diversas das existentes em Portugal, produzindo um efeito contrário ao pretendido para as terras portuguesas: a formação de latifúndios (Faoro, 1998, p. 123).

No início, a costa brasileira foi dividida em 12 capitanias (setores lineares com extensões entre 30 e 100 léguas). Para compensar o desinteresse na colonização em resultado das dificuldades existentes[14], as capitanias foram doadas a titulares que recebiam do Rei poderes soberanos, cabendo-lhes nomear autoridades administrativas e juízes em seus respectivos territórios, receber taxas e impostos, distribuir terras, etc. De acordo com Prado Júnior, a regra de doar terras de grandes extensões pelos donatários aos colonos era compreensível, pois sobravam as terras e os colonos não se contentariam com propriedades pequenas. A principal perspectiva de negócios era a cultura da cana-de-açúcar, que tinha grande valor comercial na Europa e "somente se prestava, economicamente, a grandes plantações". O desbravamento do terreno enfrentava, no meio tropical, condições hostis e demandava grande quantidade de mão de obra, condições desfavoráveis ao pequeno produtor. A grande propriedade é acompanhada pela monocultura tropical e pela instalação do trabalho escravo, objetivando unicamente a produção de produtos de grande valor comercial (Prado Junior, 1998, p.33 -34).

> *Se vamos à essência da nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco,*

[14] *"A maior parte dos capitães fracassou na empresa e perdeu nela todas as posses (alguns até a vida), sem ter conseguido estabelecer no Brasil nenhum núcleo fixo de povoamento. Apenas dois tiveram sucesso sendo que um destes foi grandemente auxiliado pelo Rei" (Prado Júnior, 1998, p. 31).*

> *alguns outros gêneros; mais tarde o café, para o comércio europeu. Nada mais que isto. É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras. Tudo se disporá naquele sentido: a estrutura social, bem como as atividades do país. Virá o branco europeu para especular, realizar um negócio; inverterá seus cabedais e recrutará a mão-de-obra de que precisa: indígenas ou negros importados. Com tais elementos articulados numa organização puramente produtora, mercantil, constituir-se-á a colônia brasileira* (Prado Júnior, 1998, p. 23).

Para Chauí, a terra se transforma em órgão do corpo do governante, transmissível a seus descendentes ou podendo ser, em parte, distribuída sob a forma de favor. "A concepção patrimonial se ajusta perfeitamente à idéia de monopólio da Coroa sobre os produtos do território metropolitano e colonial, monopólio que é um dos pilares da monarquia absolutista do período mercantilista" (Chauí, 2000, p. 83).

Nessas circunstâncias, as sesmarias assumiram grandes extensões territoriais, constituindo a base do ordenamento da terra para implantação da monocultura da cana-de-açúcar. A estrutura de poder patrimonialista integrou a colônia ao comércio europeu, gerando consequências ambientais, sociais, políticas e econômicas que foram agravadas nos períodos da Independência e da República (Faoro, 1998).

Ainda hoje, essas consequências são evidenciadas pela intensa devastação florestal, pelos conflitos agrários acompanhados da violência contra o pequeno produtor e por uma indisciplina generalizada na documentação e no registro da propriedade imobiliária.

3.2 A APLICAÇÃO DA LEI DAS SESMARIAS NO BRASIL COLONIAL – 1500 A 1822

A aplicação da Lei das Sesmarias na distribuição de terras do imenso território brasileiro, no período de 1500 a 1822, caracteriza uma primeira etapa da acumulação de conflitos e irregularidades no ordenamento e na documentação da terra.

O aspecto mais importante dessa lei era a reversão da terra não cultivada à Coroa, com a redistribuição a terceiros para que pudessem ser cultivadas de acordo com o quadro jurídico previsto nas Ordenações

Manuelinas e Filipinas, que vinculavam a sesmaria ao aproveitamento da terra (Faoro, 1998).

Em Portugal, as sesmarias eram concedidas em pequenas áreas, com tamanho definido pela capacidade de produção do titular da doação, por um tempo limitado em cinco anos no máximo, com a continuidade na área condicionada ao efetivo cultivo da terra, sob pena de perda do direito para um próximo candidato. No Brasil, a doação de sesmarias continuou a ser condicionada ao aproveitamento da terra. No entanto, as áreas distribuídas assumiram dimensões imensas[15] (Faoro, 1998).

A produção mercantil, a partir de meados do século XV, estruturou na colônia novas relações sociais que revolucionaram a forma de produzir. A intensificação do comércio passa cada vez mais a exigir maior escala e regularidade de fornecimento. Para Smith, a determinação das relações escravistas no Brasil deve ser buscada não somente na lógica própria do mercantilismo, "mas sobretudo na forma como se dá a conjugação do escravismo com a propriedade fundiária não absolutizada. Essa conjugação se estrutura dentro de uma condicionante, como enfatiza Martins, de que a terra não tem 'valor' porque o que tem valor é o escravo" (Smith, 1990, p. 158).

O colonizador português deslocou a base da colonização tropical da pura extração de riqueza mineral, vegetal ou animal para a de criação local de riqueza, à custa do trabalho escravo, "tocada, portanto, daquela perversão de instinto econômico que desde cedo desviou o português da atividade de produzir valores, para a de explorá-los, transportá-los ou adquiri-los" (Freire, 2001, p. 91).

Segundo Ramos (2004), a produção de açúcar em grandes propriedades no Brasil foi possível a partir do domínio da costa africana pelos portugueses, viabilizando o tráfico de escravos em grandes quantidades. Na costa da África, os portugueses encontraram climas e tipos de vegetação dos mais variados e uma diversidade de povos, com línguas, culturas e religiões. As dificuldades de entendimento entre os exploradores e os nativos, agravadas pela intolerância religiosa lusitana, provocaram resistência das tribos locais. No início, os escravos eram obtidos através da captura direta dos negros que viviam nos

[15] *"As concessões iniciais de terras foram modestas com cerca de 100 hectares, mas logo deram lugar a doações muito maiores, um quarto de légua quadrada (1.089 ha) no mínimo, mas na maioria das vezes uma légua inteira (4.356 ha)" (Dean, 1996, p.89). "A sesmaria doada a Brás Cubas, lembra Eduardo Zenha, abrangia parte dos atuais municípios de Santos, Cubatão e São Bernardo do Campo […]" (Faoro, 1998, p. 124).*

arredores do litoral. Posteriormente, tornou-se necessário buscá-los no interior do território hostil e desconhecido. A forma mais comum de resistência dos povos africanos foi o aprisionamento de uma tribo por outra e a decorrente entrega dos cativos aos portugueses em troca de tabaco, garras de ferro, pulseiras de cobre, peças de algodão, armas e munições europeias.

Uma política de extermínio dos povos indígenas contribuiu para a consolidação do controle do território e também para arruinar o projeto de catequização dos jesuítas. "Na metade do século XVI, [...] tribos inteiras foram dizimadas de uma só vez, e aqueles que conseguiam escapar da carnificina, eram alvo de campanhas de caça empreendidas pelos colonos, que adentravam no interior do continente"[16] (Ramos, 2004, p. 209).

A colônia foi estruturada com a extensão do poder patrimonialista da monarquia portuguesa, que manteve o domínio do território por meio do sistema de distribuição de terra em grandes propriedades, da violência que se fazia presente desde a costa africana, pelo mar e interior do continente, e ainda, da pilhagem em larga escala dos recursos naturais, que se transformaram em produtos de venda no mercado europeu.

Para Martins (1999), a unidade política da colônia era, desde o princípio, uma unidade patrimonial. Durante todo o período colonial o direito público e o direto privado se sobrepuseram. A única regra que valia era a vontade do rei, que requisitava dos súditos serviços custosos como a realização de expedições de guerra ao índio, ao invasor, a construção de pontes, caminhos e a organização de vilas, que eram cobertos pelos recursos pessoais de quem era convocado para fazê-los. Por outro lado, os súditos, mediante pagamento de tributo, também "usufruíam do patrimônio do rei, assim consideradas as terras devolutas, as árvores, os frutos e os animais que, por sua qualidade, haviam sido previamente classificados como reais: as terras 'realengas', a pimenta-'do-reino', as madeiras-'de-lei' e o papagaio-'real'". Nas concessões de sesmarias, o rei mantinha a propriedade eminente, preservando o direito de "recuperar a posse das terras que fossem abandonadas ou não usadas de maneira a produzir os tributos a que tinha direito" (Martins, 1999, p. 23). As sesmarias eram doadas

[16] *Ramos (2004, p. 212) cita a cruzada contra os índios promovida com a introdução do primeiro governo-geral brasileiro, no período de 1663 a 1664, "que exterminou milhares ou mesmo milhões de nativos, perseguindo-os até o território da Amazônia e, em 1671, no interior de Goiás".*

àqueles que justificassem serviços prestados à Coroa, não como um direito, mas sim como uma retribuição, caracterizando a relação como "troca de favor". A unidade familiar era a unidade fiscal, com seus integrantes arrolados nominalmente pelo responsável pela tributação e, também a unidade política, na medida em que os chefes de família eram convocados pelas Câmaras e, portanto, pelos próprios chefes de família, para a realização dos serviços do bem comum.

Para Chauí, no período colonial, as relações sociais se realizaram sob a forma do mando-obediência, tornando indiscernível o público e o privado, "estruturalmente já confundidos porque a doação, o arrendamento e a compra de terras da Coroa garantem aos proprietários privilégios senhoriais com que agem no plano público ou administrativo" (Chauí, 2000, p. 84).

O contínuo expansionismo do latifúndio sobre as florestas e a ausência de investimentos nos solos já utilizados, caracterizaram, desde o início da colonização, o desprezo pela sustentabilidade socioambiental. Holanda (1995) cita as pragas que atingiram regiões onde houve grande destruição de florestas, em resultado do desaparecimento dos pássaros e consequentemente de um importante fator de extermínio de pragas de toda espécie. Segundo o autor, o princípio que norteara a criação da riqueza no país era extrair do solo excessivos benefícios sem grandes sacrifícios. "A regra era irem buscar os lavradores novas terras em lugares mato adentro, e assim raramente decorriam duas gerações sem que uma mesma fazenda mudasse de sítio, ou de dono" (Holanda, 1995, p. 50). Sobre esse aspecto Dean afirma: "Donatários com sesmarias de mil ou mais hectares em poucos anos requeriam uma nova sesmaria como 'remédio para a minha pobreza' argumentando que as terras estavam 'cansadas'" (Dean, 1996, p. 93).

No contexto de aplicação da lei portuguesa do século XIV em uma realidade completamente diferenciada no continente americano no século XVI, é que se iniciou uma sucessão de eventos que influenciaram as irregularidades e a confusão na documentação e no registro da propriedade imobiliária, existente atualmente no Brasil.

A primeira referência para o entendimento da indisciplina e imprecisão na demarcação das sesmarias está associada ao uso, pela

monarquia portuguesa, das sesmarias como instrumento de dominação e não como instrumento de ordenamento do uso da terra. Smith atribui à transferência das sesmarias para o Brasil "um papel econômico importante como elemento impeditivo da não-autonomização da propriedade privada, em relação ao Estado". O Estado absolutista português mantém um rígido controle sobre a propriedade durante todo o período colonial. Dessa forma, "as classes proprietárias, agentes sociais se organizam amplamente tanto por dentro, quanto por fora da excessiva ação reguladora e de controle estatal [...], não dominam o Estado, nem contam com ele para legitimar a grande propriedade fundiária", sem que isso, em contrapartida, signifique "a legitimação da pequena propriedade produtiva" (Smith, 1990, p. 162-163).

> *A propriedade fundiária, ao longo de todo o período colonial, e mais além, será elemento de difícil legitimação privada a partir do Estado como domínio definitivo, absoluto, passível de objetividade circunscrita a transações contratuais de compra e venda, e explicitação de preços, direitos sucessórios certos e, sobretudo, como garantia de dívidas [...]. O domínio da grande propriedade tendeu a ser sempre vinculado a um ato de força e de poder local, na esfera privada, e de omissão, perdida nos meandros da burocracia, na esfera pública* (Smith, 1990, p. 163-164).

A aplicação da Lei das Sesmarias no Brasil foi acompanhada de imprecisões no tamanho e na localização das áreas. Para Silva, as dificuldades de identificação resultaram da delimitação vaga nas cartas de doação. O estabelecimento formal de limites para as sesmarias foi iniciado no século XVII, com a utilização de métodos de medição e demarcação rudimentares, que permaneceram os mesmos até o século XIX (Silva, 1996)[17].

Porto exemplifica situações nas quais as cartas de doação de sesmarias não especificavam as delimitações. A primeira situação corresponde às cartas de sesmarias que, determinando expressamente a área, fixavam confrontações em marcos naturais ou

[17] *Sobre esse aspecto, Porto comenta método utilizado para a demarcação de terras, citado por Ulisses Lins: "O medidor enchia o cachimbo, acendia-o e montava o cavalo, deixando que o animal marchasse a passo, e quando o cachimbo se apagava, acabado o fumo, marcava uma légua" (Porto, 1965, p. 93).*

locais onde ocorreram fatos específicos reconhecidos à época, que em nossos dias não têm nenhum sentido para a identificação de divisas, como a sesmaria dada em 1556, por D. Beatriz a Diogo Lopes: "[...] partindo do outeiro que está sobre o Varadouro, onde se faz uma casa, [...] ao passo onde mataram o Varela [...]". A segunda corresponde a cartas com delimitações tão vagas e imprecisas que os próprios contemporâneos tinham dificuldades para identificar as divisas, como a sesmaria doada ao almoxarife Vasco Lucena, no Jaguaribe: "[...] partia da feitiçaria dos Índios [...] até onde se mete o rio [...] Ayamá e daí até a riba de casa velha [...]". A terceira situação se caracteriza por cartas nas quais não havia confrontação nenhuma, com descrições sumárias: "[...] dez léguas, ficando o outeiro da Boa Vista em meio da dita terra [...] do poço de Itanhenga para cima por uma banda e outra do rio, pondo comprimento na largura e largura no comprimento" (Porto, 1965, p. 137-138).

Apesar das dificuldades relacionadas às técnicas cartográficas, num primeiro momento da colonização[18], existiram outras razões para a não determinação da localização precisa e do tamanho das sesmarias. Fraudes e falsificação de documentação de imóveis ocorriam desde o início da colonização. Já no século XVI, em meio à disputa entre portugueses e espanhóis pela posse do continente americano, ocorriam desavenças na interpretação do Tratado de Tordesilhas, evidenciadas pela falsificação de dados geográficos e geométricos por ambas as partes (Faoro, 1998).

A fuga do pagamento de tributos motivou a apropriação informal de grandes áreas florestadas. Para Lacerda (1960), a concessão de sesmarias no Brasil era acompanhada de exigências excessivas e de tal modo onerosas, que os sesmeiros abandonavam suas terras para irem se localizar em terras devolutas, sem título algum, a salvo das obrigações com o governo. Suas concessões eram invadidas por posseiros.

Sobre a não especificação de limites e localização das sesmarias Dean comenta: "Isso favorecia os pretendentes inescrupulosos que se

[18] *Ver Gunn, P. Notas sobre as tecnologias de cartografia – algumas implicações para o urbanismo das cidades coloniais no Brasil. Pós - Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, n. 8, p. 198 - 211, dez. 2000.*

sentiam então autorizados a expandir seus direitos como pudessem. Embora as concessões contivessem cláusulas prevendo demarcação a ser efetuada pelo donatário, ela, com freqüência, era omitida ou adulterada [...]" (Dean, 1996, p. 90). Ainda sobre esse aspecto, Silva cita o comportamento das Ordens Religiosas, durante o início da penetração pelo vale do Rio Amazonas, na segunda metade do século XVII, que, como os demais colonos, procuraram fugir ao cumprimento das obrigações impostas pelas autoridades régias, incorporando novas terras, sem darem muita atenção à legislação (Silva, 1996).

Lima afirma que a população colonial se estabeleceu em nosso território obedecendo ao arbítrio e à conveniência individual e não a um plano de distribuição geográfica. A posse era a alternativa aos caminhos burocráticos para quem quisesse lavrar a terra. As concessões de sesmarias, na maioria dos casos, eram feitas àqueles que se encontravam próximos ao poder (Lima, 1954; Smith, 1990).

No final do século XVII, foram editados diversos dispositivos jurídicos visando à distribuição de terras pela Coroa. A Carta Régia de 1695 instituiu a cobrança de foros na concessão de sesmarias, que foi extinta em 1831 sem estabelecer nenhum efeito prático enquanto importância fiscal. Outros dispositivos, como a fixação da dimensão máxima das sesmarias, pelas Cartas Régias de 1701 e 1729, decorreram da preocupação da Coroa em relação às grandes áreas que vinham sendo apropriadas (Lima, 1954; Smith, 1990).

De acordo com Porto, a evolução do disciplinamento sesmarial da colônia é marcada por duas fases bem definidas. A primeira até a última década do século XVII na qual "tudo se processa de acordo com os princípios vagos das Ordenações Manuelinas e Filipinas, segundo preceito expresso das cartas de doação e forais". A segunda, caracterizada pelo "excesso de normas disciplinadoras, tumultuadas, não raro conflitantes, e tudo padecendo do vício geral de toda a legislação reinol: alheamento à realidade, baixando-se a Lei em Lisboa, sem o menor esforço de ajustar a regra às peculiaridades locais e às condições do ambiente, de todo esquecidas" (Porto, 1965, p. 93). No entanto, entre as diversas normas estabelecidas durante o século XVIII, destacou-se o alvará de 5 de outubro de 1795, que constituiu uma importante norma de caráter geral, sugerido pelo Conselho Ultramarino para conter "os abusos, irregularidades, e desordens que têm grassado, estão e vão

grassando em todo o Estado do Brasil, sobre a matéria das sesmarias [...]" (Porto, 1965, p. 168).

O alvará de 1795, que detalhava normas claras e objetivas para a regularização das sesmarias, exigindo a demarcação das existentes e das futuras concessões, foi suspenso pelo alvará de 10 de dezembro de 1796, com argumentos conservadores, entre eles a "falta de geômetras que possam fixar medições seguras" (Porto, 1965, p. 172).

Para Silva, o alvará de 1795 objetivava alterar a situação de descontrole e a desordem estabelecida em todo o Brasil, sobre a matéria das sesmarias. Com efeito retroativo, indicava a aplicação de penas, a qualquer momento, para os sesmeiros que não cumpriam as condições da doação. Nas novas concessões, o sesmeiro só entrava na terra depois de demarcá-la e a extensão ficava limitada a uma légua nas regiões próximas a centros urbanos. "Ainda uma vez, as normas não saíram do papel. Sem conseguir aplicá-las, a metrópole cedeu à pressão dos colonos e suspendeu a execução do alvará, alegando terem surgido embaraços e inconvenientes que poderiam resultar da imediata aplicação desta sábia lei" (Silva, 1996, p. 66).

O curto período de vigência do alvará de 1795, uma medida objetiva para a regularização da confusão já existente no ordenamento da terra, é também um importante referencial para o estudo da permanência da indisciplina na documentação da terra até os dias de hoje. Esse fato se reproduzirá em diversos momentos da nossa história, de uma maneira cíclica, em que a expedição de leis que buscavam a resolução de problemas relacionados ao ordenamento da terra ou, à execução de trabalhos técnicos de mapeamento, demarcação e cadastramento de terras, foram condenadas ao fracasso.

As tentativas da Coroa de estabelecer normas para o ordenamento jurídico da terra, no fim do período colonial, fracassaram, o que favoreceu a consolidação do regime de apossamento da terra. Com o adensamento da população, os problemas se desdobram em conflitos envolvendo interesses da Coroa, dos sesmeiros, que ocupavam terras sem a legitimação da Coroa e dos posseiros que produziam em terras sem documentação.

> *O não-cumprimento das exigências legais, principalmente a demarcação e a medição das terras, causou enorme balbúrdia entre sesmeiros e posseiros. Durante o século XVIII, a situação da propriedade territorial começou a configurar a existência de um problema grave [...]. As sesmarias não sendo demarcadas, nas cartas não constando o tamanho exato delas, a constante mobilidade dos agricultores em busca de novas terras férteis, todas essas razões faziam com que as autoridades não tivessem como ter certeza, ao efetuarem novas concessões, de que não estavam desrespeitando o direito de terceiros* (Silva, 1996, p. 61).

A concessão de sesmarias era acompanhada do risco de superposição com outras sesmarias já doadas (caracterizando conflitos entre documentos expedidos formalmente pelo poder público), com latifúndios não oficializados e com terras ocupadas por posseiros.

No início do século XIX, o ordenamento jurídico da terra já era caótico, e a maioria do grande número de imposições jurídicas não era cumprida pelos colonos. As ações práticas consistiam na ocupação pela posse livre de entraves burocráticos, e na apropriação pelos fazendeiros de muito mais terras do que cultivavam, criando "reservas" para garantir o futuro, não tendo o interesse de formalizar os limites precisos das terras que ocupavam ou que pretendiam ocupar (Silva, 1996).

O agravamento do descontrole sobre o ordenamento jurídico da terra durante o período colonial provocou o fim do regime de concessão de sesmarias por meio da Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822, do príncipe regente D. Pedro, que mandou suspender a concessão de sesmarias futuras até a convocação da Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa. Termina o período de vigência do regime de concessão de sesmarias, após aproximadamente 300 anos de colonização, com a acumulação de conflitos entre documentação imobiliária e o apossamento efetivo da terra.

A incapacidade de adoção de medidas concretas para a definição física das sesmarias, tanto na descrição de limites da documentação referente à concessão, quanto na demarcação e fiscalização de divisas

em campo, favoreceu a consolidação de uma documentação de domínio descolada da realidade existente em campo.

A técnica adotada para a exploração dos solos, a partir da queima das florestas em larga escala, sem necessidade de grandes investimentos, associada à mão de obra escrava e ao controle do tráfico de escravos a partir da costa africana, viabilizou a mobilidade física do latifúndio e expansionismo contínuo do domínio da terra, independentemente da legislação existente (Silva, 1996).

Nesse contexto, ocorre o desinteresse dos produtores na formalização e fixação precisa do limite de domínio de terras, resultando no apossamento de grandes extensões de terras florestadas e na fuga dos encargos impostos pela Coroa. O quadro resultante no fim desse período já se caracterizava pela superposição entre cartas de doação de sesmarias, além de áreas apossadas ilegalmente por grandes proprietários para o cultivo da terra e a criação de gado, e posses de pequenos produtores que não tinham condições e poder político para se habilitarem à concessão de sesmarias.

A aplicação do instituto das sesmarias, no Brasil, constitui referência histórica para o estudo da indisciplina na documentação imobiliária ainda hoje encontrada em todo o país e dos decorrentes limites às políticas públicas de implantação de unidades de conservação ambiental. Especialmente naquelas definidas como de proteção integral pela Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (que exigem o domínio público das terras abrangidas), o poder público sente os efeitos da indisciplina na documentação imobiliária instalada desde o período de outorga de sesmarias pela Coroa portuguesa.

3.3 A FORMULAÇÃO E A APLICAÇÃO DA LEI Nº 601, DE 1850, NO IMPÉRIO – 1822 A 1889

O período de 1822 a 1891, no qual ocorreu a formulação e a primeira fase da aplicação da Lei de Terras nº 601, de 18 de setembro de 1850, caracteriza uma segunda etapa de acumulação de conflitos e irregularidades no ordenamento da terra, aos quais foram adicionadas irregularidades no registro da propriedade imobiliária.

Para Smith (1990), o desmoronamento do instituto das sesmarias, no início do século XIX, pôs à mostra a essência sobre a qual repousava: o regime da posse. A Resolução de 17 de julho de 1822 e o Ofício de 6

de outubro de 1823, que suspenderam a concessão de sesmarias pouco antes da Independência, deram início à fase da grande apropriação de terras no Brasil e da estruturação efetiva do latifúndio com base no poder local, na qual o Estado permaneceu praticamente ausente[19]. A retomada absolutista, por ocasião da dissolução da Constituinte em 1823, por D. Pedro I, sepultou os princípios liberais advogados como matéria constituinte a respeito da propriedade da terra. A Constituição de 1824 é omissa e deixou um vazio a respeito da questão.

> *A continuidade do regime de apossamento descontrolado de grandes áreas florestadas agravou o processo de devastação florestal. No início do século XIX, a agricultura brasileira continuava nas mesmas condições e com os mesmos processos "bárbaros, destrutivos, explicáveis e mesmo insubstituíveis na primeira fase da ocupação; mas que começavam já, pela insistência neles, a fazerem sentir seus efeitos devastadores"* (Prado Júnior, 1998, p. 87).

O período entre suspensão da concessão de sesmarias, em 1822, e a promulgação da primeira Lei de Terras do Brasil, em 1850, ficou conhecido como a "fase áurea do posseiro[20]". Nesse período, alguns fatos relacionados à situação política e socioeconômica, interna e externa ao Brasil, constituem referência para o entendimento da permanência e do agravamento da situação do ordenamento jurídico da terra.

De acordo com Faoro, a segunda metade do século XVIII indica mudanças no mapa econômico. A exportação cai em termos absolutos e em termos "per capita". "Ao colapso da produção do ouro se associa a baixa das exportações do açúcar, atingindo o ponto mais baixo dos dois séculos anteriores". No entanto, a participação percentual da exportação na renda interna teria também caído, "insinuando a moderada expansão, senão do mercado interno conjugado, pelo menos das unidades agrícolas. Mais tarde, o café, no sul, trará convulsivamente a partir de 1850, outra mudança no mapa econômico" (Faoro, 1998, p. 244).

---

[19] *O regimento das confirmações de sesmarias permanece vigendo (Smith, 1990). A paralisação da concessão não impediu novas concessões em casos especiais, para o patrimônio de povoações, empresas de navegação fluvial, abertura de estradas (Lacerda, 1960), e em zonas de fronteiras.*

[20] *Paulo Garcia apud Silva (1996, p. 81).*

A primeira metade do século XIX foi marcada por transformações que determinaram as condições sobre as quais a Lei nº 601, de 1850, foi promulgada. Em 1807, para obrigar a adesão ao bloqueio continental decretado contra a Inglaterra, os exércitos napoleônicos invadem Portugal. Em 1808, o regente D. João, embarca, sob proteção britânica, para o Brasil trazendo a sua corte, grande parte do funcionalismo e uma comitiva com cerca de 10 mil pessoas, instalando a sede da monarquia portuguesa no Rio de Janeiro.

A abertura dos portos da colônia a todas as nações, franqueando-os ao comércio internacional livre, destrói a base essencial em que se assentava o domínio colonial português. A corte portuguesa se submete à Inglaterra, a qual se encarrega de dirigir a luta contra a ocupação francesa (1807 a 1809) e, com isso, exerce o predomínio sobre os negócios da monarquia até 1816[21]. A abertura dos portos estava assegurada pelos dominantes interesses ingleses e o Brasil entrou em uma nova etapa de desenvolvimento. Medidas econômicas libertaram a colônia dos entraves que "três séculos de sujeição tinham acumulado em oposição ao seu livre desenvolvimento (entre outras, a revogação da lei que proíbe as manufaturas), como também as que procuravam estimular atividades do país" (Prado Júnior, 1998, p. 131).

Desde a transferência da Corte, foram feitas iniciativas no sentido de estabelecer uma estrutura de colonização baseada na imigração europeia. Segundo Smith, essas iniciativas, de natureza modesta e com resultados pouco expressivos, caracterizaram os primeiros passos de uma política imigratória, que se chocava com resistências existentes nos países europeus, as quais tinham, por base, principalmente a vigência da escravidão no país e a dificuldade da convivência do trabalho livre com o trabalho escravo. No período de duas décadas após a independência ocorreram intensas crises políticas e de consolidação nacional. A resolução das questões do tráfico de escravos e da indisciplina existente no ordenamento jurídico da terra foi continuamente postergada "[...] por tratar-se de áreas que poderiam desestabilizar o poder estatal, uma

[21] *No tratado de comércio firmado com a Inglaterra em 1810, o soberano concede nas taxas de importação uma tarifa preferencial de 15%, mais favorável, portanto, que a própria taxa de 16% outorgada a Portugal. Esse privilégio praticamente exclui a monarquia portuguesa do comércio brasileiro até 1816, ocasião em que as taxas são igualadas, e que Portugal não poderá lutar com seus parcos recursos contra o admirável aparelhamento comercial da Inglaterra (Prado Júnior, 1998).*

vez que intervinham em interesses centrais da recente vida econômica e política do país" (Smith, 1990, p. 304).

O processo de decadência dos produtos da agricultura tradicional (açúcar, algodão, tabaco, entre outros) acentuava-se, enquanto o café aumentava sua importância econômica e passava a fornecer recursos financeiros e humanos necessários à consolidação do Estado nacional. "A expansão cafeeira da primeira metade do século XIX teve repercussões imediatas na questão da apropriação da terra" A localização espacial do novo ciclo econômico, no Rio de Janeiro e regiões vizinhas de São Paulo e Minas, e a disponibilidade de terras foram fatores importantes para os desdobramentos da questão da terra após 1840 (Silva, 1996, p. 88).

Sobre os aspectos externos, Smith afirma que na primeira metade do século XIX o Brasil estava inserido num processo econômico e político de caráter capitalista internacional, com leis de terras sendo formuladas e aprovadas em vários países da América Latina, América do Norte e Oceania. Para o autor, o que era mais específico ao Brasil, no âmbito dos projetos de leis de terras, foi aparecendo, era o teor de importância assumido pelo escravismo e a complexidade que envolvia o processo de sua substituição. Nesse período, o capital envolvido com o tráfico expandiu-se e vinha sendo ameaçado de intervenção por parte dos ingleses[22]. "Evidentemente, o capital traficante nesse contexto era o alvo visado, uma vez que seria inteiramente esvaziado com o fim do tráfico" (Smith, 1990, p. 330).

Para Silva, a solução para o problema da terra vinha sendo protelada devido à complexidade dos interesses em jogo, que opunham o controle do processo de ocupação territorial por parte do Estado aos interesses dos proprietários de terras. Na década de 1840, o rearranjo das forças políticas novamente reunidas em torno do imperador e a riqueza econômica gerada pelo ciclo do café no Vale do Paraíba produziram condições favoráveis à retomada da questão do ordenamento jurídico da propriedade territorial (Silva, 1996).

---

[22] *Com o fim da escravidão nas Antilhas Britânicas, o açúcar "escravo" brasileiro e cubano tinha preços competitivos em relação ao açúcar "livre" antilhano e a Inglaterra passa a sobretaxá-los, o que provocou, como represália, uma medida protecionista de Alves Branco, em 1844 (Smith, 1990, p. 330).*

Nesse contexto, vinte anos após a resolução que cessou a concessão de sesmarias, o Imperador, por meio dos avisos de 6 de junho e 8 de julho de 1842, "solicitou à Secção dos Negócios do Império do Conselho de Estado formulasse uma proposta de reforma legislativa sobre sesmarias e colonização". Em agosto de 1842, a proposta apresentada por Bernardo Pereira Vasconcellos e José Cesário de Mirando Ribeiro Lima é discutida, sem que alcançasse qualquer resultado definitivo[23]. "A semente que deveria germinar a Lei de Terras" foi o projeto nº 94, que Rodrigues Torres submeteu à Câmara dos Deputados, em junho de 1843 (Lima, 1954, p. 59).

Discutindo o projeto 94, Smith considera que as questões provocadas por ele são fundamentais "porque mostram a relação entre o Estado e a Sociedade em meados do século XIX e realçam o conteúdo que joga o Estado nas transformações econômicas e políticas na transição para o capitalismo, no Brasil". Para o autor, a elaboração do Projeto e os debates parlamentares mostram a forma de pensar, os valores e interesses de ordem nacional e regional, com as tensões decorrentes e um legislativo totalmente dominado pelo poder imperial (Smith, 1990, p. 309).

Da análise do projeto 94, feita por Smith, serão comentados, a seguir, aspectos que constituem referência para o entendimento da permanência da indisciplina na documentação da terra e do fracasso das tentativas de implementação, pelo poder público, de regras para pôr ordem à indisciplina vigente na matéria.

Sobre a resistência encontrada durante as discussões nas quais Rodrigues Torres apresenta o projeto, é feito o destaque para o registro de Smith, das "propostas no sentido de que o passado deveria permanecer como estava, contemplando a legislação apenas o que viesse pela frente. Tais propostas pareciam desconhecer que era necessário discriminar as terras estatais, o que implicava consequentemente mexer no passado"[24]. O segundo destaque é feito

[23] *Lima (1954, p. 59) cita Consultas do Conselho de Estado sobre Assuntos da Competência do Ministério do Império, corrigidas e publicadas por ordem do governo por Joaquim José da Costa Medeiros e Albuquerque. Rio de Janeiro, 1882. t. I, p. 592.*

[24] *Segundo Smith (1990), a orientação do projeto era a de que, uma vez consideradas as sesmarias confirmadas e demarcadas, medidas e tituladas as posses e sesmarias em comisso, as terras estatais apareceriam como áreas remanescentes, dentro do conceito de terras devolutas.*

para os clamores contrários ao projeto levantados pelo ônus implícito na medição e demarcação das terras, que o Projeto exigia, entre eles: "O deputado Ângelo Custódio Correia, do Pará, expõe o mesmo argumento de 1796[25], o da falta de geômetras, além dos elevados pagamentos aos pilotos e a corrupção que cercaria o processo, envolvendo o judiciário" e, problemas levantados para a legitimação de posses e sesmarias no Nordeste "que iam de títulos de sesmarias perdidos nas lutas com os holandeses a conflitos entre antigos e novos sesmeiros, [...] além da tendência a que pequenos proprietários fossem prejudicados com as novas demarcações" (Smith, 1990, p. 314-316).

Os aspectos apresentados evidenciam o caráter conservador presente nas discussões sobre o ordenamento da malha fundiária no Brasil. Ideias como "deixar o passado como está", "contemplar somente daqui para frente", "faltam geômetras ou, não existem condições técnicas de proceder à demarcação", entre outras, foram e ainda hoje são úteis para dissimular os verdadeiros interesses de manutenção da desordem existente na documentação imobiliária.

O Projeto 94 "Divisão de Terras e Colonização" foi aprovado pela Câmara e encaminhado ao Senado em outubro de 1843, sendo aprovado definitivamente somente no final de 1849, sem que fossem neutralizados os choques de opiniões e interesses. Reenviado à Câmara em 1850, recebe o novo nome de 'Terras Devolutas e Colonização'. Em 4 de setembro de 1850, com maioria conservadora, é aprovada a lei que extingue o tráfico de escravos e, em 18 do mesmo mês, a Lei de Terras (Smith, 1990).

Ainda, segundo Smith, a Lei de Terras é um marco histórico no processo de transição para o capitalismo no Brasil. Na década de 1840 e início de 1850 é possível situar o fim da acumulação mercantil escravista. A linha de acomodação de interesse e conciliação política imposta pelo Império, demarcada pela Lei de Terras e abolição do tráfico, mostra a internalização do processo de acumulação mercantil e a estruturação de uma inter-relação complexa entre o capital mercantil estrangeiro e nacional (Smith, 1990).

[25] *Conforme já citado anteriormente, num recuo da Coroa, o alvará de 10 de dezembro de 1796 suspendeu o alvará de 5 de outubro de 1795, com o mesmo argumento – a falta de geômetras.*

A Lei de Terras nº 601 de 1850 foi regulamentada pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, e dispositivos complementares[26]. Essa legislação inaugurou um novo período de tentativas de implementação de instrumentos para a regularização da ordenação da propriedade da terra, autorizando o governo a estabelecer uma repartição geral das terras públicas encarregada de dirigir a medição, divisão e descrição das terras devolutas e sua conservação, de fiscalizar a sua venda e distribuição, e promover a colonização nacional e estrangeira. "As sesmarias não cultivadas foram declaradas devolutas; as produtivas, confirmadas e isentas dos pagamentos dos encargos e as posses antigas foram legitimadas" (Costa Neto et al., 2000, p. 443).

Olhando para o passado, a Lei nº 601, de 1850, objetivou garantir o domínio de todo o possuidor de terra que tivesse título legítimo de aquisição e definiu normas para revalidação das terras possuídas por títulos de sesmarias e outras concessões do Governo Geral Provincial, que sendo cultivadas, e morada habitual dos titulares, não haviam cumprido as condições legais (medição e demarcação) da respectiva concessão; para legitimação das posses mansas e pacíficas adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, cultivadas e morada habitual do respectivo posseiro; e, para revalidação e legitimação dessas terras estavam condicionadas à medição e demarcação dentro de prazos a serem estabelecidos pelo Governo.

Lima (1954) afirma que a face mais importante da Lei nº 601, de 1850, foi a que olhou para o futuro, destacando dois dispositivos: o que proibiu a aquisição de terras devolutas por outro título que não seja o de compra e o que autorizou o governo a vender as terras devolutas, em hasta pública ou fora dela, após executar a medição e demarcação de acordo com normas específicas.

O artigo 14 da Lei nº 601 define que a medição e a divisão, quando permitirem as circunstâncias locais, serão feitas "por linhas que corram de Norte a Sul conforme o verdadeiro meridiano, e por outras que as cortem em ângulos retos de maneira que forme lotes ou quadrados de quinhentas braças por lado, demarcados

[26] *O regulamento de 8 de maio de 1854, que dispôs provisoriamente sobre as medições e demarcação de terras devolutas; a Portaria nº 385, de 19 de dezembro de 1855, que mandou observar provisoriamente as instruções práticas organizadas pela Repartição Geral das Terras, para execução dos artigos do Regulamento de 8 de maio de 1854; e o Decreto nº 6.129, de 23 de fevereiro de 1876, que organizou a Inspetoria Geral das Terras e Colonização (Lima, 1954, p. 67).*

convenientemente". Da mesma forma, o artigo 12 do Regulamento de 1854, define: "as medições serão feitas por territórios que regularmente formarão quadrados de seis mil braças de lado, subdivididos em lotes ou quadrados de quinhentas braças de lado, [...] segundo o modo prático prescrito no Regulamento especial que for organizado pela Repartição Geral das Terras Públicas"[27].

Os dispositivos do artigo 14 da Lei nº 601 e o artigo 12 do regulamento de 1854 trazem um aspecto de importância para a discussão da indisciplina da documentação imobiliária no Brasil.

Para Lima, o artigo 14 da Lei nº 601 é uma cópia da Lei de Terras adotada nos Estados Unidos, "cujo surto de prosperidade e civilização certamente maravilhou os nossos legisladores". Ao relatar que, em 1785, foi estabelecido nos EUA o sistema da alienação por venda das terras devolutas, com o pagamento efetuado à vista, o autor destaca o fato das vendas não serem feitas "[...] sem preceder a sua divisão, lotes retangulares, correndo as linhas de sul a norte pelo meridiano verdadeiro, e, perpendiculares a estas, as de leste a oeste" (Lima, 1954, p. 63). E ainda, comentando as objeções apresentadas por escritores ao regime de terras dos Estados Unidos, Lima cita a crítica de Varnhagen à adoção desse sistema no Brasil.

> *O sistema dos Estados Unidos, de vender terras em lotes quadrados, é, em geral, menos aplicável ao Brasil, onde em todos os municípios existem, encravadas irregularmente, terras que foram dadas sob o sistema brasileiro das águas vertentes, que, aliás, é o mais próprio para um país montanhoso e cortado de córregos e ribeirões, por mais praticável e barato; ao passo que os das linhas meridianas, ou de xadrez, requerem melhores engenheiros, maior número de marcos, instrumentos, etc. Algumas vezes, poderia ter mais vantagens, nos grandes chapadões, ainda absolutamente desocupados, o tal sistema; mas melhor é que a lei não o imponha como princípio, para só ter exceção quando não admitam as circunstâncias locais* (Varnhagen, 1860[28] apud Lima, 1954, p. 64).

---

[27] *O regulamento de 1854 estruturou a Repartição Geral das Terras Públicas e subordinou-a ao Ministro Secretário do Estado dos Negócios do Império.*

[28] *"Projecto de uma lei addicional, a das terras públicas", in "Livro das Terras de J.M.P. de Vasconcellos", Rio de Janeiro, 1860, p. 366-368.*

Esse exemplo de crítica à adoção do sistema de demarcação de terras – que tem semelhança com a argumentação técnica usada para o cancelamento do alvará de 5 de outubro de 1795, e também com os argumentos apresentados durante as discussões do projeto de lei nº 94 – permite as considerações que serão apresentadas a seguir.

Silva afirma não ser espantoso que em 1855 existissem apenas cerca de 80 colônias de imigrantes agricultores, com aproximadamente 40.000 pessoas (mais ou menos o número de pessoas que costumavam emigrar para os Estados Unidos em um trimestre[29]) e comenta dificuldades encontradas em campo por imigrantes que detinham documentação de terra expedida pelo Imperador.

> *Era voz corrente naqueles tempos que o sucesso da colonização americana devia-se ao seu bem organizado sistema de parcelamento e venda de terras públicas. Enquanto isso, no Brasil, o sistema da propriedade territorial estava em completa balbúrdia e quase que em parte alguma se podia dizer com alguma segurança se o solo era particular ou público. O episódio da colônia alemã de São Pedro de Alcântara era de péssimo augúrio: o imperador D. Pedro I doou aos colonos terras incultas, e estes tiveram depois de comprá-las de particulares, possuidores "legais", para se pouparem das despesas de um interminável processo* (Silva, 1996, p. 133).

O fato apresentado por esses autores é que os Estados Unidos, à mesma época da formulação e promulgação da nossa primeira Lei de Terras, obteve um grande sucesso na sua política de colonização, sem que dificuldades técnicas para a demarcação constituíssem obstáculos intransponíveis. No Brasil, argumentos como "dificuldades técnicas, falta de geômetras e outros itens necessários à viabilização da discriminação entre terras devolutas e particulares", serviram à retórica daqueles interessados na manutenção da indisciplina vigente no ordenamento da terra. O debate necessário sobre como implantar um sistema eficiente de cartografia, como criar instituições com apoio político e recursos para executar os trabalhos e, ainda, como formar quadros técnicos permanentes ficou prejudicado.

---

[29] *Silva (1996, p. 150) descreve a disparidade existente entre os resultados da política de venda de terras dos EUA e do Brasil. De 1787 a 1832, o governo americano vendeu 11.739.000 ha. De 1833 a 1858, vendeu 47.630.687 ha. No Brasil, de 1859 a 1865 venderam, nas diferentes províncias, apenas 82.260 ha.*

Cabe lembrar que Portugal, movido pelo interesse do capital mercantil, foi um dos maiores exemplos da história da capacidade humana de vencer obstáculos técnicos, o que lhe garantiu uma notável superioridade tecnológica no campo da navegação. As grandes navegações foram possíveis a partir do desenvolvimento de cartas náuticas, de instrumentos de navegação que possibilitaram a marcação do posicionamento do navio nas cartas em alto mar, do mapeamento dos ventos e correntes marítimas, do treinamento de profissionais, da elaboração de manuais técnicos e, ainda, da organização de uma rígida hierarquia a bordo dos navios. Além disso, foi desenvolvida uma poderosa indústria náutica, garantida pela manutenção de um corpo permanente de profissionais especializados e pelo suprimento regular de madeira, que chegou a ser previsto com a plantação e o manejo de florestas com dois séculos de antecedência[30]. Esse desenvolvimento foi realizado desde o início da expansão ultramarina em 1415, com o aperfeiçoamento de técnicas adquiridas no contato com os árabes, nas apreendidas na atividade pesqueira, no dia a dia das caravelas e também do apoio da Universidade de Lisboa (Ramos, 2004).

Se o interesse tivesse sido voltado ao ordenamento jurídico da terra e ao planejamento do uso do solo, a partir da distribuição de terras em pequenas propriedades, os obstáculos técnicos certamente teriam sido removidos.

Como consequência, a falta de confiança nos títulos de propriedade concedidos no Brasil resultou em limites à implementação de políticas públicas, como as de vendas de terras devolutas e de imigração. Para Silva, a Lei de 1850, caracterizada por uma copiosa legislação auxiliar (três leis, dois regulamentos, oito decretos, e mais de cem avisos), não foi suficiente para viabilizar a proposta de demarcar, vender as terras devolutas e financiar a imigração de trabalhadores, de forma a substituir o escravo como garantia de hipotecas, de crédito para os fazendeiros. A desordem na documentação dificultava a execução da garantia oferecida pela terra (Silva, 1996).

---

[30] *Conforme registra Ramos (2004), uma crise de suprimento de madeira para construção de navios, resultante da crescente demanda existente no final do século XV, foi contornada devido à visão de longo alcance de D. Sancho II, que, no século XII, ordenou a plantação do grande pinhal de Leiria, próximo a Lisboa, cuja maturação ideal coincidiu com a falta de madeira no Alentejo.*

Baldez destaca a relação existente entre a Lei de Terras e a Lei Eusébio de Queiroz, que extingue o tráfico negreiro, ambas promulgadas em 1850, chamando atenção para o processo de reconceituação do trabalhador, que deixa de ser objeto direto da dominação: "agora como sujeito (capaz abstratamente de participar de qualquer mercado, mas destinado concretamente a só participar do mercado de trabalho), fecham-se para ele as portas de acesso natural à terra" (Baldez, 1989, p. 10).

Martins ressalta o caráter conservador da Lei de Terras que, com a criação da Guarda Nacional, na Regência, reforçou os grandes fazendeiros dando-lhes poderes militares e políticos: "[...] a Lei de Terras, longe de ter por objetivo a liberalização do acesso à terra, teve por objetivo justamente o contrário: instituir bloqueios ao acesso à propriedade por parte dos trabalhadores, de modo que eles se tornassem compulsoriamente força de trabalho das grandes fazendas" (Martins, 1999, p. 76).

Trecani afirma que a Lei nº 601 impediu o acesso à terra para a grande maioria da população, favorecendo a concentração da propriedade e impedindo a possibilidade de um desenvolvimento mais democrático. O mesmo autor afirma que, por adotar a compra como único meio de acesso à terra, a Lei nº 601 "foi um instrumento utilizado para favorecer a transferência e privatização das terras do Estado, legitimando os latifúndios existentes, seja os que se tinham constituído através das sesmarias ou das posses".

> *[...] os elevados preços cobrados faziam com que o acesso à terra fosse um privilégio reservado unicamente a quem dispunha de vultuosos capitais. A própria destinação de recursos obtidos com a venda de terras, para facilitar a imigração e a colonização, reforçava os latifundiários que tinham a garantia de mão-de-obra barata que iria se colocar ao seu serviço* (Trecani, 2001, p. 83).

3.4 O REGISTRO DO VIGÁRIO

Outra importante referência para o entendimento da permanência e do agravamento da indisciplina no ordenamento da terra é o Registro do Vigário. Instituído pelo artigo 13 da Lei de Terras, que determinou: "O mesmo Governo fará organizar por Freguesias[31] e registro das terras possuídas, sobre as declarações feitas pelos respectivos possuidores, impondo multas e penas àqueles que deixarem de fazer nos prazos marcados as ditas declarações ou as fizerem inexatas".

O artigo 91 do regulamento de 1854 obriga o registro das terras possuídas dentro dos prazos definidos. O artigo 92 determina os prazos para os possuidores efetuarem as declarações e o artigo 100 define como conteúdo dos registros o nome do possuidor, a designação da freguesia em que as terras estavam, o nome particular da situação da posse, a extensão e os limites. Pelo artigo 97, os vigários de cada uma das freguesias do Império eram os encarregados de receber as declarações para o registro das terras, e os incumbidos de proceder a esse registro dentro de suas freguesias, fazendo-o por si, ou por escreventes, que podiam nomear e ter sob sua responsabilidade (Lacerda, 1960).

O Registro do Vigário era caracterizado por simples declaração obrigatória das terras possuídas pelo possuidor ao vigário de cada uma das Freguesias do Império, com o objetivo de saber quais as terras apropriadas, para um levantamento estatístico e para fins de hipoteca. No entanto, apesar de o artigo 94 definir que "as declarações para o registro não conferiam direito aos possuidores", na prática, as declarações assumiram o papel de registros de imóveis, inaugurando cadeias paralelas formais, de superposição de documentação imobiliária e favorecendo a grilagem de terras.

De acordo com Teleginski[32], num prazo determinado, as declarações feitas ao Registro do Vigário tinham de ser confirmadas por meio da medição pelo próprio posseiro. No entanto, a falta de recursos financeiros, acompanhada da falta de mão de obra especializada para a prestação dos serviços de medição, fazia com que a confirmação não fosse concretizada, na maioria das vezes. Também não havia o interesse do posseiro em confirmar os eventuais acréscimos resultantes

---

[31] *Freguesia: corresponde a Paróquia. Botelho, A.V.; Reis, L. M. Dicionário Histórico Brasil: Colônia e Império.*

[32] *Entrevista com o advogado Antônio Teleginski do Instituto Florestal de São Paulo, realizada em 29/01/2003.*

das medições, uma vez que implicaria em um acréscimo no imposto a ser recolhido. "A não-confirmação das declarações feitas ao Vigário alimentou a farsa de limites físicos completamente indefinidos em documentação imobiliária".

A constituição de cadeias paralelas do registro de imóveis, a partir de falhas da legislação, como o Registro do Vigário, previsto no regulamento de 1854, representou a institucionalização dos conflitos resultantes da superposição de documentação imobiliária, que determinará o agravamento do quadro já bastante tumultuado.

As instituições criadas pelo governo para implantar as ações previstas na Lei de Terras e respectivos regulamentos não obtiveram êxito na demarcação das terras devolutas, principal medida necessária à viabilização do controle destas terras, favorecendo o agravamento do descontrole sobre o ordenamento da terra.

Em 1861, foi extinta a Repartição Geral de Terras Públicas e foi criado o Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Em 1874, foi criada a Comissão do Registro Geral e Estatística das Terras Públicas e Possuídas, também extinta sem nada ter alcançado e, em 1876, ano em que um novo regulamento[33] modificou o de 1854, simplificando os mecanismos da demarcação, foi criada a Inspetoria de Terras e Colonização, que sobreviveu até o final do Império.

O aperfeiçoamento das instituições e dos mecanismos de demarcação de terras devolutas não foi suficiente para superar as pressões que, vindas das províncias, chegavam até a burocracia imperial. Os objetivos de demarcação de terras e colonização não eram alcançados e a apropriação ilegal de terras devolutas continuou (Silva, 1996).

Sobre as dificuldades para aplicação da Lei de Terras de 1850 durante o Império, Lima (1954) chama atenção para os poucos resultados obtidos pela Repartição Geral das Terras Públicas durante mais de trinta anos, tanto na elaboração de um mapa e inventário quanto na venda de terras públicas.

Outros fatos registrados por Silva demonstram o grau de descontrole das autoridades e desdobramentos resultantes da indisciplina fundiária: denúncias que funcionários do governo central

[33] *Decreto nº 6.129, de 23 de fevereiro de 1876.*

faziam, sem constrangimento, do envolvimento das autoridades provinciais com os abusos que eram cometidos contra o patrimônio do Estado; o aprofundamento dos problemas sociais acentuados pela permanência da situação indefinida da propriedade da terra; e, as irregularidades nos processos, que eram regra. "Nos anos 1880, ainda não era possível fazer um mapa, nem aproximado, das terras devolutas" (Silva, 1996, p. 183).

Dean (1996, p. 166) afirma que uma das maiores causas do rápido desmatamento da Mata Atlântica foi a "incapacidade do Império de controlar as terras públicas – na verdade, sua inclinação a ser conivente com a expropriação privada, sem custo algum para os expropriadores". Essa incapacidade está registrada no último relatório da Inspetoria Geral de Terras e Colonização sob o regime monárquico (1889)[34] que destaca a inoperância do Serviço de Terras e o caráter meramente formal da concepção centralizadora de sua criação (Silva, 1996).

Porto sintetiza a ineficácia do regulamento de 1854, caracterizando-o como "peça muito bem elaborada, disciplinando os vários ângulos do problema, mas, na verdade, quase tudo ficou reduzido ao papel, mais uma 'ilusão gráfica', sem nenhuma ressonância na vida prática" (Porto, 1965, p. 186).

3.5 A LEI HIPOTECÁRIA DE 1864

Outra medida do Império, importante para o estudo da permanência da indisciplina na documentação imobiliária, foi a Lei Hipotecária nº 1.237, de 24 de setembro de 1864[35]. Editada em meio à crise cafeeira de 1863, essa lei deu novos rumos à constituição das hipotecas, fomentando o uso do crédito real. Pelos artigos 7º e 8º, a lei regulamenta a transmissão da propriedade, determinando que o imóvel, em relação a terceiros, se adquire pela transcrição (Sodero, 1990).

O artigo 8º dessa Lei define que "a transmissão entre vivos por título oneroso ou gratuito dos bens suscetíveis de hipotecas, assim como a instituição dos ônus reais, não operam efeitos a respeito de

---

[34] *A Inspetoria de Terras e Colonização foi suprimida pela Lei Orçamentária nº 429 de 10 de dezembro de 1896 (Silva, 1996).*

[35] *A Lei nº 1.237, de 1864, entrou em vigor a partir de 29 de abril do mesmo ano, e foi regulamentada pelo Decreto nº 3.453, de 20 de abril de 1865.*

terceiro, senão pela transcrição e desde a data dela". O § 4º do mesmo artigo define que "a transcrição não induz a prova do domínio que fica salvo a quem for", fato que provoca uma reflexão sobre o objetivo da lei, que era voltado à viabilização de hipotecas de terras como garantia de empréstimos necessários para a formação de fazendas de café e não para o efetivo ordenamento jurídico da terra.

Para Silva, a partir da Lei nº 1.237, de 1864, a compra, a venda e a cessão dos bens suscetíveis à hipoteca não operava seus efeitos a respeito de terceiros senão pela transcrição, não tendo nenhum valor jurídico os termos de cessão de imóveis ou de terras devolutas lavrados em repartições públicas, fato que foi reforçado por três avisos elaborados no mesmo ano, pelo Visconde de Itaboraí[36]. Silva ressalta, no entanto, que "a prática continuou a ser – passarem-se os termos de venda e concessão de terras nas repartições públicas, sem a transcrição pública dos títulos" (Silva, 1996, p. 152).

Os termos passados sem a devida transcrição em repartições públicas também constituíram vetores da proliferação e superposição de documentação imobiliária. Para Smith "A Lei Hipotecária de 1864 apenas ratificaria a prática mercantil de que terras, e não escravos, agora serviriam de garantia de dívidas." (Smith, 1990, p. 334).

O período de formulação e implementação da Lei de Terras, de 1850, até a proclamação da República, em 1889, acumulou irregularidades que agravaram a indisciplina e a confusão já existente. A ausência de políticas públicas e normas eficazes para distribuição de terras a pequenos produtores, o fortalecimento do poder patrimonial dos grandes fazendeiros e a desestruturação cíclica das instituições responsáveis pela regularização fundiária favoreceram o aprofundamento do descontrole das autoridades sobre o processo de ocupação das terras devolutas.

Aos conflitos existentes no período de vigência da Lei das Sesmarias, foram acumulados conflitos com grandes extensões de terras griladas com base em declarações feitas no Registro Paroquial, sem a necessária medição, confirmação da posse e localização, criando cadeias sucessórias paralelas de registro de imóveis e, ainda, com áreas concedidas para imigrantes dentro de projetos de colonização e com novas posses de grandes e pequenos produtores.

[36] *Avisos de 1864, nº 515, de 25 de novembro; nº 534, de 5 de dezembro; e nº 562, de 30 de dezembro.*

3.6 A REPÚBLICA E A INDISCIPLINA NA DOCUMENTAÇÃO IMOBILIÁRIA – 1889 AO SÉCULO XX

O período que se inicia com a proclamação da República, em 1889, caracteriza a etapa de agravamento e consolidação da indisciplina na documentação e no registro da propriedade imobiliária, favorecendo a devastação florestal em grande escala e ações ilegais em áreas naturais protegidas, instituídas desde o final do século XIX.

Segundo Caio Prado Júnior, desde meados do século XIX até o terceiro decênio do século XX, quase todos os maiores fatos econômicos, sociais e políticos do Brasil se desenrolaram em função da lavoura cafeeira, onde "o Brasil é o grande produtor mundial, com um quase monopólio, de um gênero que tomará o primeiro lugar entre os produtos primários no comércio internacional" (Prado Júnior, 1998, p. 167).

Os fazendeiros tornam-se a elite social e a elite política. A lavoura cafeeira seguiu os moldes clássicos da agricultura do país e foi fundada na grande propriedade e na monocultura, trabalhada de início por escravos negros, que foram substituídos, com a imigração europeia, por trabalhadores assalariados. Na segunda metade do século XIX, a marcha do café, após a devastação florestal e esgotamento do solo no Vale do Paraíba, a partir de Campinas, avançou para o oeste paulista. No século XX, a substituição de florestas pelo café seguiu direção ao centro e extremo oeste de São Paulo e rumo ao rio Paraná (Prado Júnior, 1998). Sobre a exploração em regiões longínquas, no interior, Guillaumon (1989) destaca a importância da substituição do sistema de transporte fluvial ou em lombos de mula por estradas de ferro construídas com incentivos governamentais[37].

O aprofundamento dos conflitos resultantes da indisciplina na documentação da propriedade imobiliária se fez presente desde o início do primeiro governo republicano. Para Porto, o Brasil republicano herdou, no que se refere ao problema fundiário, todos os vícios da colônia e do Império. "Tudo quanto o sistema sesmarial podia produzir

[37] *"A Lei nº 641, de 26 de junho, de 1852, estabelecia garantia de juros de 5% sobre o capital empregado na construção da Rio–São Paulo. Esse sistema de garantia de juros vigora até o início do século XX e marca o período de implantação de grande parte das ferrovias no Brasil. Além desta, os empréstimos contavam com a isenção de impostos na importação de materiais necessários e com a exclusividade do transporte nas 10 léguas da faixa que acompanhava a estrada" (Guillaumon, 1989, p. 17).*

de nefasto, prejudicial e desastroso estava consumado, restando, quando muito, evitar os males quanto ao futuro [...]" (Porto, 1965, p. 186).

Para Martins (1999), a propriedade da terra permaneceu no centro do sistema político e, de acordo com Sodero (1990, p. 79), "concentrada nas mãos de uma aristocracia rural que não se dispunha a alterar nem permitir que se tentasse a reformulação da estrutura agrária no país".

3.7 O REGISTRO TORRENS

Durante as discussões da Assembléia Constituinte sobre o domínio das terras devolutas no Estado Republicano, o governo provisório (1889-1891) promoveu intervenções na política de terras, entre elas a criação do Registro Torrens, em 1890. O Registro Torrens[38] era simples e objetivava precisar a propriedade, delimitá-la e fixar de modo irrevogável, para com todos, os direitos do proprietário, autenticando-os em um título público. Era solicitado mediante uma petição à autoridade do registro, acompanhada do título de domínio, e de planta com a descrição do imóvel. A expedição do título era feita caso não houvesse contestação, após a publicação de edital, durante um período de seis meses.

Silva, considerando que o Registro Torrens não era obrigatório para propriedades rurais, afirma ser difícil conceber como alcançaria o objetivo de colocar em ordem o caos existente nos títulos de propriedade. O Registro Torrens sucumbiu com a Constituição de 1891, que transferiu as terras devolutas para o domínio dos Estados, no entanto, ainda foi alvo de discussão jurídica durante anos, sendo que, em acórdão de 1895, o Supremo Tribunal Federal declarou-o inconstitucional. Já em 1917, uma lei orçamentária ainda afirmava que o mesmo continuava em vigor (Silva, 1996).

Durante o século XX, o Registro Torrens permaneceu presente na legislação brasileira. A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos define, no capítulo XI, os procedimentos para requerimento e matrícula do Registro Torrens.

---

[38] *O Registro Torrens (Decreto nº 451-b, de 31 de maio de 1890, regulamentado pelo Decreto nº 955-A, de 5 de novembro de 1890) baseava-se na lei australiana (Real Property Act) que foi promulgada em 1857. O nome deve-se a Robert Torrens, nascido em Cork, Irlanda, que, deputado por Adelaide, Austrália do Sul, em 1857 propôs a famosa Lei Imobiliária (Manuel Linhares de Lacerda apud Silva, 1996).*

No entanto, alguns autores consideram que além de acrescentar mais um procedimento formal na confusão do ordenamento jurídico que se consolidou na propriedade da terra no país, esse registro não produziu nenhum efeito sobre o ordenamento da terra no Brasil.

3.8 A TRANSFERÊNCIA DE TERRAS DEVOLUTAS PARA OS ESTADOS PELA CONSTITUIÇÃO DE 1891

Na República, a principal referência para o estudo do agravamento da indisciplina no ordenamento jurídico da terra foi a transferência das terras devolutas para o domínio dos Estados[39]. A confusão existente na legislação e nos conflitos de documentação imobiliária foi agravada com a instalação, nos Estados, de procedimentos legais que resultaram na criação formal de novas cadeias paralelas de registro de imóveis, favorecendo fraudes e grilagens de terras. A transferência de domínio para os Estados "foi mais um dos vetores de grilagens e apossamento indevido de terras públicas, especialmente, pela elite regional" (Costa Neto et al., 2000, p. 444).

Silva, comentando os desdobramentos resultantes da passagem das terras devolutas para o domínio dos Estados, afirma que no período de 1897 a 1911, "o governo federal absteve-se, na prática, de implementar uma política de ocupação das terras devolutas e deixou-as nas mãos dos governos estaduais, em atendimento aos anseios das oligarquias regionais". A confusão legal causada pela grande quantidade de Avisos e alterações feitas nas obrigações legais dos sesmeiros, no período 1850 – 1889, foi multiplicada durante a República com diversos estados da federação modificando constantemente suas regulamentações (Silva, 1996, p. 249 e 252).

Com a passagem das terras devolutas para os Estados, alguns deles realizaram ações discriminatórias, visando à identificação, ao registro em nome do Estado e destinação das terras devolutas. Desde 1895, o Estado de São Paulo legisla sobre a matéria, estabelecendo procedimentos para a execução de ações discriminatórias, em diversos

[39] *"O artigo 64 da primeira Constituição da República, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, define: "Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção de território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais". Da mesma forma, o parágrafo único, do mesmo artigo, define a passagem para o domínio dos Estado, dos "próprios nacionais que não forem necessários para serviços da União" (Becker e Cavalcanti, 2004, p. 36).*

dispositivos legais instituídos no final do século XIX e durante o século XX[40].

A Lei Estadual nº 545, de 1898, permitiu a legitimação automática das posses que tivessem um título de domínio anterior a 1878, das terras que estivessem na posse particular, com morada habitual e cultura efetiva desde 1868 e das posses de primeira ocupação estabelecidas até a promulgação da Lei de 1895. O regulamento foi feito através do Decreto nº 734, de 1900, que criou o registro público das terras, instalado na sede das comarcas, nas quais deviam ser registradas as terras devolutas, os títulos de aquisição de terras devolutas, sentenças de legitimação de posses e de revalidação de sesmarias expedidas pelo Estado. O Estado não cumpriu sua obrigação de registrar suas terras devolutas, pois não sabia ao certo onde ficavam, mas a obrigatoriedade do registro foi utilizada pelos grileiros que se aproveitaram do fato de poderem falsificar títulos com a data de 1878 em vez de 1854, e respeitada pelos posseiros, que, com medo da grilagem, passaram a registrar suas áreas (Silva, 1996).

Teleginski[41] chama atenção para o fato de, em São Paulo, a Lei nº 545, de 1898, e do Decreto nº 734, de 1900, legislarem sobre registros e afirma que estes dispositivos legais foram considerados inconstitucionais nos itens que avançam sobre a competência da União, pois introduziram no Estado, registro de imóveis paralelo ao registro de imóveis federal, constituindo mais um vetor de superposição de documentação imobiliária. "O artigo 83 da Constituição de 1891, determina que todos os assuntos relativos ao Direito Civil são competência exclusiva da União, inclusive a legislação sobre registros públicos"[42].

---

[40] *Entre os dispositivos legais podem ser citados: Lei nº 323, de 22/06/1895 e seu regulamento, alterada pelas Leis nº 545 de 02/08/1898 e nº 655 de 23/08/1899; Decreto nº 734 de 5/01/1900; Leis nº 716 de 24/09/1900 e nº 788 de 02/10/1901; Decreto nº 998, de 27/01/1902; Decreto nº 6.473, de 30/05/1934; Decreto-Lei nº 11.096, de 20/05/1940; e Decreto-Lei nº 14.916, de 06/08/1945. O Código de Processo Civil de 1916, nos artigos 959 e seguintes, também regulamentou a matéria.*

[41] *Entrevista com o advogado Antônio Teleginski do Instituto Florestal de São Paulo, realizada em 29/01/2003.*

[42] *Segundo o advogado Antônio Teleginski, as razões da inconstitucionalidade da Lei nº 545 e de seu regulamento, Decreto nº 734, provinham do Capítulo I "do Registro Público das Terras"; do Capítulo II "do Registro Geral das Terras"; do Capítulo III, do "Registro Torrens" e no artigo 3º, que trata de terrenos de marinha e aldeamentos dos índios (competência exclusiva da União), conflitantes com as Leis nº 601/1850, nº 1.237, de 1864, e regulamentos (Decretos nº 1.318/1854 e nº 3.453/1865, à época, em vigor, por força do artigo 83 da Constituição de 1891).*

De acordo com Brito, hoje as ações discriminatórias seguem o rito previsto na Lei Federal nº 6.383, de 1976 e, na fase demarcatória aplica-se o Código de Processo Civil. São iniciadas com o levantamento da ocupação em uma área delimitada, denominada "perímetro". Esse levantamento é utilizado pela Fazenda do Estado para ingressar em Juízo com a ação discriminatória, requerendo a citação dos ocupantes arrolados, para habilitar-se ao processo por meio da apresentação da documentação imobiliária. Os títulos são analisados pelo juiz que declara aqueles que são aptos para a prova do domínio. Esgotados os prazos de recursos, a decisão transita em julgado e é iniciada a segunda fase, denominada "demarcatória", na qual os peritos nomeados executam a verificação das divisas em campo, identificando as terras julgadas devolutas[43] e particulares. Concluídos os trabalhos, o laudo e respectivas plantas são apresentados ao juiz para a homologação da demarcatória, cabendo à Fazenda do Estado requerer a Carta de Sentença das terras devolutas apuradas para efeito de registro no Cartório de Registro de Imóveis competente (Brito, 2005).

As áreas das unidades de conservação, criadas pelo governo do Estado de São Paulo, que já têm o domínio público consolidado, resultam da aquisição de imóveis e da arrecadação de terras devolutas em ações discriminatórias realizadas no início do século XX, especialmente na região da Serra do Mar. No entanto, uma grande extensão de terras julgadas devolutas nas ações discriminatórias, que foram iniciadas com fundamento no Decreto nº 6.473, de 1934, não foram consolidadas como sendo de domínio público, uma vez que os trabalhos estão paralisados até hoje, na fase de demarcação (Brito, 2005).

Resende, descrevendo as ações discriminatórias no Vale do Rio Ribeira de Iguape, na década de 1930, que não foram concluídas, afirma que nos anos 1960, a situação estava fora de controle e, em 1998, o ritmo da regularização continuava "lento e muito aquém do necessário", fato que atribuiu principalmente "às várias descontinuidades administrativas, seja nos trabalhos de discriminação, na propositura e desenrolar das ações e nos processos de legitimação de posses". O autor afirma que, o quadro resultante de

[43] *"Terras devolutas" são aquelas apuradas nas ações discriminatórias, sobre as quais, não incide nenhum título de domínio particular legítimo (Brito, 2005).*

indefinição e insegurança dominial favorece a ocorrência de conflitos de posse da terra, desestimula investimentos, dificulta o crédito e o licenciamento ambiental dos posseiros, que depende da apresentação da escritura. (Resende, 2002, p. 114).

O fracasso de grande parte das ações desenvolvidas pelo governo do Estado para a discriminação das terras devolutas das particulares também constituiu vetor de superposição de documentação imobiliária e limites às políticas governamentais que demandam terras públicas.

Segundo Francisco, nas ações discriminatórias e usucapiões, após o registro das respectivas cartas de sentenças, devem ser tomadas providências para o cancelamento dos registros de matrículas e transcrições considerados inábeis na análise judicial: "em se tratando de formas originárias de aquisição de domínio nos referidos registros, o cancelamento dos registros pretéritos é conseqüência lógica do sistema" (Francisco, 1999, p. 277).

O fato de as ações discriminatórias realizadas nas décadas de 1930 e 1940 na Serra do Mar, no vale do Ribeira de Iguape e no litoral do Estado não terem sido concluídas, fez com que muitos títulos de terras, que foram considerados inábeis para serem legitimados, não fossem cancelados, dando origem a cadeias sucessórias no registro de imóveis e, desta forma, gerando superposição de documentação imobiliária e conflitos em campo.

Os efeitos da paralisação das ações discriminatórias ainda hoje estão presentes nessa região, impondo limites às políticas sociais e ambientais, como a implantação de unidades de proteção integral.

Para Dean, o Estado de São Paulo, que colocou as terras públicas à venda em 1895, furtava-se à responsabilidade de realizar um levantamento cadastral de suas terras, que resultou em poucos títulos de terra derivados de compra, que tinham base em direitos originalmente estabelecidos pela ocupação, com frequência, fraudulentos ou vergonhosamente exagerados.

> *Títulos fraudulentos sobre terras públicas – muitos dos quais atropelando direitos de ocupantes legítimos – foram amplamente legalizados, já que os governos estaduais se mostravam em grande parte impotentes para evitar a apropriação de propriedade pública. A arte da expropriação privada – grilagem, que vem de grilo, que salta sobre as terras de outros – tornou-se uma profissão. Roubo de papel*

> *timbrado oficial, falsificação de selos de tributos e pontas de plumas para escrever eram meios empregados para simular transações anteriores às leis estaduais, subterfúgios que os funcionários públicos quase sempre toleravam ou dos quais participavam* (Dean, 1996, p. 229).

Monbeig descreve a preocupação do governo paulista, no ano de 1900, em regular a questão territorial como efeito dos progressos do povoamento, afluxo de imigrantes e avidez geral de adquirir terras, que obrigavam as autoridades a buscar solução. O autor ressalta, no entanto, que tal solução, porém, só concorria para que o problema se complicasse e que as medidas legais de 1895 e de 1900, exigindo a apresentação de documentos antigos, sugeriam a possibilidade de os forjar:

> *Os falsários deram provas de imaginação e habilidade diabólicas: buscaram folhas de papel timbrado com as armas imperiais, imitaram escritas fora de uso, descolaram velhos selos, amareleceram propositalmente seus documentos, arrancaram páginas dos registros dos tabeliães. Transportaram-se partes destacadas de casas velhas, que eram guarnecidas com móveis antigos, para criar o ambiente adequado e simular uma antiga ocupação do solo. Era preciso também premunir-se contra os adversários, pois muitas vezes dois ou três indivíduos moviam demandas em relação ao mesmo território, com algumas variantes na delimitação. Nesse caso, era indispensável cair nas boas graças do juiz de direito e dos agrimensores* (Monbeig, 1984, p. 144).

Nas primeiras décadas do século XX, o regime de produção baseado na mobilidade física do latifúndio e no expansionismo contínuo do domínio da terra foi acelerado por diversos fatores, entre eles: a produção de café, a pecuária, a grilagem de grandes extensões de florestas com o extermínio de populações indígenas, as estradas de ferro e o grande afluxo de imigrantes.

Sobre esse aspecto Monbeig destaca, na "obra destruidora dos pioneiros durante a ocupação dos planaltos ocidentais de São Paulo e do norte do Paraná", a destruição da mata e da terra. "A mola propulsora da marcha para o oeste reside no tenaz desejo do ganho. Para satisfazê-lo, são necessárias abundantes colheitas de produtos que se exportam e se vendem no ultramar" (Monbeig, 1984, p. 390).

O desprezo pela sustentabilidade na apropriação da terra, vigente desde o início da colonização, assume proporções alarmantes. Sobre esse aspecto, merece destaque a descrição de Euclides da Cunha, no livro *Contrastes e Confrontos*, das alterações climáticas que ocorreram durante o povoamento do interior de São Paulo.

> *É natural que todos os dias chegue do interior um telegramma alarmante denunciando o recrudescer do verão bravio que se aproxima. Sem mais o antigo rythmo, tão propício às culturas, o clima de S. Paulo vae mudando [...]. Mas é natural o phenomeno. Nem é admissível que ante elle se surprehendam os nossos lavradores, primeiras victimas dessa anomalia climática. Porque há longos annos, com persistência que nos faltou para outros emprhendimentos, nós mesmos a creamos. Temos sido um agente geológico nefasto, e um elemento de antagonismo terrivelmente bárbaro da própria natureza que nos rodeia. É o que nos revela a história [...]. A temperatura altera-se, agravada nesse expandir-se de áreas de insolação cada vez maiores pelo poder absorvente dos nossos terrenos desnudados, cuja ardência se transmitte por contato aos ares, e determina dois resultados inevitáveis: a pressão que diminue tendendo para um minimum capaz de perturbar o curso regular dos ventos, desorientando-os pelos quatro rumos do quadrante, e a humidade relativa que decresce, tornando cada vez mais problemáticas as precipitações aquosas [...]. Desaparece o sol e o thermometro permanece immovel ou, de preferência, sobe. A noite sobrevem em fogo: a terra irradia como um sol obscuro [...]* (Cunha, 1941, p. 201).

As fraudes e falsificações de documentação da propriedade da terra, seus limites físicos, suas dimensões e localização, que ocorreram desde o início da colonização, foram, no período republicano, aperfeiçoadas, profissionalizadas e submetidas a procedimentos de legitimação, que se consolidam a partir da confusão estabelecida no ordenamento legal e da grande influência política dos fazendeiros.

A falta de êxito na regularização de terras, por meio da implementação de uma legislação e de procedimentos de demarcação pelas autoridades governamentais, foi acompanhada pela legalização de terras por meio do poder político dos fazendeiros. Sobre esse aspecto, Dean, discutindo a participação e o êxito empresarial dos fazendeiros paulistas, destaca o controle da máquina do governo pelos mesmos, que usavam-na eficazmente a favor de seus interesses.

"Não há nada de extraordinário nisso. Em virtude das confusões do sistema brasileiro de propriedade imobiliária, os fazendeiros não poderiam adquirir grandes fazendas sem alguma influência política que lhes facultasse a legalização dos seus direitos" (Dean, 1991, p. 51).

A ação dos grileiros de terras, premiada por falhas na legislação, associada à forte influência dos fazendeiros junto ao governo e a desestrutura das instituições responsáveis pelas ações de regularização fundiária, configuraram um quadro de descontrole governamental sobre o ordenamento legal da terra e sobre a apropriação indiscriminada das terras devolutas.

3.9 ORDENAMENTO JURÍDICO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA, DEGRADAÇÃO AMBIENTAL E VIOLÊNCIA NO CAMPO – O CENÁRIO NACIONAL

A legislação instituída pelo governo republicano, além de agravar ainda mais a desordem estabelecida no ordenamento jurídico da propriedade imobiliária, criou condições para o surgimento de uma onda de violência no campo, associada à devastação florestal. Sobre esse aspecto, Dean apresenta destaque para a violência que acompanhou a ocupação das terras públicas, nos limites mais distantes da Mata Atlântica.

> *"A terra encharcada de sangue é terra boa", observou um bem-sucedido negociante de fazendas. Os cadáveres eram principalmente de homens pobres – pistoleiros contratados e pequenos produtores. Os sobreviventes nativos das últimas e brutais emboscadas eram arrebanhados pelo Serviço de Proteção ao Índio e colocados em algumas reservas minúsculas, pontos de passagem para a "aculturação" e a extinção. Os Poderes Legislativo e Judiciário então conferiam títulos bem definidos aos grileiros. O Estado Brasileiro prosseguia assim, na região da Mata Atlântica, sua abominável tradição de abdicar da responsabilidade e compensar a vilania* (Dean, 1996, p. 255).

Para Marés, "o instrumento jurídico da concessão e a discricionariedade do poder público, no século XIX e quase todo o século XX, esteve subordinado diretamente aos interesses dos poderes oligárquicos". Com o poder da concessão de terras devolutas nas mãos dos Estados, as oligarquias locais, que passaram a ter competência legislativa, assumiram o incontrolado direito de distribuição de terras devolutas, inclusive podendo alterar as regras contidas na Lei

nº 601/1850[44], "reproduzindo, aprofundando e ampliando o injusto sistema do latifúndio, com as conseqüências que até hoje assistimos de violência no campo e miséria na cidade". A origem de grande parte dos conflitos surgidos logo depois da proclamação da República foi a manutenção e o aprofundamento do problema fundiário. "O século XX, assim, se abre para o Brasil como uma perspectiva de crise, de não-solução, no campo jurídico e político do problema fundiário" (Marés, 2003, p. 73).

O mesmo autor cita, como amostra do descontentamento com a ordem fundiária, no contexto nacional, os conflitos de Canudos, liderado por Antonio Conselheiro, e Contestado, pelo monge José Maria, acompanhados da chamada sedição de Juazeiro, com Cícero Romão Batista; do reduto do Crato, do beato José Lourenço e da figura de Lampião. Destaca o caráter agrário da Guerra de Contestado, na qual o movimento, "ao tomar uma cidade, queimava todos os documentos dos Registros de Imóveis, porque aqueles documentos de propriedade sempre lhes eram brandidos como a grande prova de que eram intrusos na terra em que viviam e trabalhavam" (Marés, 2003, p. 78).

Segundo Éleres, no século XX, o governo central federalizou as terras de Estados, para entregá-las às elites rurais ligadas ao poder público, sendo que as primeiras reações populares começaram no Estado de Santa Catarina, com a 'Guerra do Contestado' ou 'Guerra dos Pelados' (1912-1916), com um número de mortos maior do que na Guerra de Canudos (1896). O autor destaca que a principal razão da revolta popular decorreu de uma faixa de 30 km de terras, densa e secularmente ocupada por posseiros.

> *[...] no governo do Marechal Hermes, foi cedida ao grupo Brasil Lamber, do norte americano Percifal Faquar, o mesmo que construiu a ferrovia Madeira-Mamoré e foi proprietário da mineradora Itabira Iron Ore Co. (MG), de onde originou-se a Companhia Vale do Rio Doce [...]. O pagamento acordado com a empresa norte-americana para a construção da ferrovia ligando São Paulo ao Rio Grande do Sul era a imensa reserva de madeiras*

[44] *Ver discussão anterior sobre a Lei Estadual nº 545/1898, que, contrariando a Lei nº 601/1850, permitiu a legitimação das posses que tivessem título de domínio anterior a 1878, das terras que estivessem na posse particular, com morada habitual e cultura efetiva desde 1868 e das posses de primeira ocupação estabelecidas até a promulgação da Lei de 1895 (Silva, 1996) e, a inconstitucionalidade dessa Lei e de seu regulamento Decreto nº 734/1900, levantada pelo advogado Teleginski, por avançarem sobre competência da União.*

> *nobres (imbuia, araucária, e outros) existente na região* (Éleres, 2002, p. 69).

No decorrer do século XX, um grande número de leis referentes ao registro de imóveis foi estabelecido. Segundo Foster, nas Constituições de 1934, 1937 e 1946, a divisão do domínio das terras devolutas foi mantida nos moldes da Constituição de 1891 (Foster, 2003). Na Constituição de 1934, o artigo 20 define como sendo de domínio da União: os bens que a esta pertencem, nos termos das leis atualmente em vigor; os lagos e quaisquer correntes em terrenos do seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro; e, as ilhas fluviais e lacustres nas zonas fronteiriças. O artigo 21 define como de domínio dos Estados: os bens de propriedade destes pela legislação atualmente em vigor, com as restrições do artigo antecedente; e, as margens dos rios e lagos navegáveis, destinados ao uso público, se por algum título não forem do domínio federal, municipal ou particular. Na Carta de 1937, os artigos 36 e 37 definem as áreas de domínio federal e estadual, respectivamente, da mesma forma que na Carta de 1934 e na Carta de 1946[45].

O Código Civil de 1916 introduziu normas rigorosas para a formalização das transcrições e do registro de imóveis[46]. Segundo Teleginski[47], a transmissão de domínio, desde o Código de 1916, está condicionada a continuidade do registro que exige a continuidade de transcrição[48] das características das divisas e extensão do imóvel, em toda a cadeia sucessória, sendo que qualquer alteração somente é admitida após homologação por sentença judicial. Para Silva, após a promulgação do Código Civil, em 1916, começou a se manifestar com

---

[45] *A Carta de 1946 inclui entre bens da União a porção de terras devolutas, indispensável à defesa das fronteiras, às fortificações, construções militares e estradas de ferro (Becker e Cavalcanti, 2004).*

[46] *O artigo 530 do Código de 1916 definiu as formas de aquisição da propriedade: pela transcrição do título de transferência no Registro do Imóvel; pela acessão; pelo usucapião; e, pelo direito hereditário. No artigo 856, "o registro de imóveis compreende: a transcrição dos títulos de transmissão da propriedade [...]" (Diniz, 1997).*

[47] *Entrevista com o advogado Antônio Teleginski do Instituto Florestal de São Paulo, realizada em 29/01/2003.*

[48] *De acordo com o advogado Antônio Teleginski, o embrião do sistema registrário é a Lei nº 317, de 1846, que criou o Sistema Geral de Hipotecas, regulamentada pelo Decreto nº 482, de 1846. A primeira lei que estabeleceu a TRANSCRIÇÃO DAS TRANSMISSÕES em livro especial, foi a Lei Hipotecária nº 1.237 de 1864, regulamentada pelo Decreto nº 3.453 de 1865. Sucederam-se as leis de registros públicos: Decreto nº 169-A, de 1890, Decreto nº 370, de 1890, o Código Civil, de 1916, culminando com a Lei nº 6.015, de 1973.*

firmeza a ideia de que a regularização da propriedade da terra deveria sair do âmbito administrativo e passar para a esfera judicial, sendo que no início da década de 1920 o caos em matéria de títulos de propriedade não havia sido superado.

> *Asseveravam os advogados desta causa que os títulos de domínio expedidos pelo Estado não eram válidos porque não eram conformes às normas estabelecidas no Código Civil para a transmissão da propriedade entre particulares. Muitos afirmavam que, mesmo antes da promulgação do código, as leis hipotecárias já obrigavam a transcrição dos títulos de domínio nos registros públicos e, portanto, todos os proprietários com títulos expedidos pela via administrativa, sem a devida transcrição, estavam em situação ilegal* (Silva, 1996, p. 329).

Na década de 1960, a legislação incluiu a função social da propriedade, sem que isto repercutisse num desenvolvimento econômico acompanhado de um desenvolvimento socioambiental equilibrado. O descolamento entre a evolução da legislação de terras e a realidade praticada na distribuição de terras devolutas permaneceu nos moldes dos períodos anteriores.

A Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, Estatuto da Terra, promulgada no governo militar, no seu artigo 2º, define: "É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei." Sobre esse artigo, Marés observa que a interpretação oficial é a de que o fato de não cumprir a função social não retira do proprietário nenhum dos direitos estabelecidos no Código Civil de 1916, inclusive de reaver a terra, usando a força pública, de quem dela se apossar. A tradição fundiária desde o início da colonização continua presente, uma vez que, desde as sesmarias, só o titular pode usar as terras, não estando permitido a ninguém delas ou nelas viver. O autor discute os motivos pelos quais os dispositivos que protegem a função social da propriedade, no Estatuto da Terra de 1964, e na Carta de 1988, não produziram os efeitos desejados e o papel que a exigência de desapropriação teve para a manutenção da "supremacia da propriedade privada sobre qualquer benefício social", inclusive no Código Civil de 2003 (Marés, 2003, p. 110). Destaca a semelhança entre a definição dos requisitos para que uma propriedade rural cumpra a função social feita na Carta de 1988 e no Estatuto da Terra de 1964, produzindo efeitos semelhantes e,

comenta ainda, a ação dos latifundiários na construção de dificuldades no texto constitucional:

> *Como não podiam desaprovar claramente o texto cidadão, ardilosa e habilmente introduziram senões, imprecisões, exceções que, contando com a interpretação dos juízes, tribunais e do próprio Poder Executivo, fariam do texto letra morta, transportando a esperança anunciada na Constituição para o velho enfrentamento diário das classes dominadas, onde a lei sempre é contra* (Marés, p. 118).

Treccani, discutindo a política fundiária instalada no Brasil e o uso da violência e da grilagem de terras como instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará, afirma que a marginalização dos camponeses, impedindo-lhes o livre acesso à terra, agravou-se durante o regime militar instalado em 1964. Segundo o autor, a partir de 1971[49], a região amazônica passou a ser integrada ao processo de desenvolvimento nacional e considerada a válvula de escape dos conflitos fundiários não resolvidos nas outras regiões do país, com a União promovendo a ocupação da região por milhares de milhares de famílias "à procura da terra prometida nos Projetos de Colonização ou nas áreas desocupadas". O mesmo autor destaca o fato da mesma terra ter sido "oferecida para grandes empresas públicas e privadas fazendo com que o choque entre estas formas de ocupação descambasse numa guerra civil que vitimou centenas de trabalhadores" (Treccani, 2001, p. 15)[50].

Esses efeitos estão presentes no processo de devastação florestal que atinge a região. Treccani associa o problema do desmatamento descontrolado com a ocupação desordenada e descreve o uso dos recursos naturais de maneira perniciosa, apresentando dados que indicam que menos de 1% das áreas exploradas no Pará estava sob regime efetivos de manejo florestal. "A forma usual de exploração adotada submete a floresta a um intenso processo de exaustão,

---

[49] *Com a edição das Leis n º 1.164, de 1971, e nº 1.473, de 1976 (Treccani, 2001).*

[50] *Treccani (2001) registra 703 trabalhadores rurais assassinados no Pará entre 1964 a 1998 (média de um trabalhador a cada 18,06 dias) e o número de inquéritos abertos de apenas 183, com 113 processos instaurados. Disponibiliza números publicados pelo Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará – IDESP (1990), que indicam conflitos: em áreas destinadas a atividades agropecuárias em 204 imóveis em 5.637.535 ha; em castanhais envolvendo 62 imóveis em 241 ha; em terras indígenas envolvendo 13 imóveis em 3.753.425 ha; e, 1.064 denúncias de trabalho escravo, envolvendo 1.064 pessoas em 55 imóveis.*

induzindo sempre à migração da indústria madeireira em direção a novas áreas florestadas." A questão socioambiental é duramente atingida pela permanência da forma de aquisição da propriedade (Treccani, 2001, p. 327).

Entre as leis que tratam da privatização de terras rurais, da competência sobre terras devolutas e do registro de imóveis, também podem ser destacadas: a Lei nº 5.868, de 1972, que institui o Sistema Nacional de Cadastro Rural[51]; a Lei nº 6.015, de 1973, alterada pela Lei nº 6.216, de 1975, que dispõe sobre o registro de imóveis; e a Lei nº 6.739, de 1979, que dispõe sobre a Matrícula e o Registro de Imóveis Rurais.

A Lei nº 6.015/1973 define o regime pelo qual ficam sujeitos os serviços concernentes aos registros públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, podendo ser destacado, no artigo 225, "Os tabeliães, escrivães e juízes farão com que, nas escrituras e nos autos judiciais, as partes indiquem, com precisão, as características, as confrontações e as localizações dos imóveis, mencionando os nomes dos confrontantes"; no artigo 236: "Nenhum registro poderá ser feito sem que o imóvel a que se referir esteja matriculado"; e, no artigo 237: "Ainda que o imóvel esteja matriculado, não se fará registro que dependa da apresentação de título anterior, a fim de que se preserve a continuidade do registro". A análise da Lei nº 6.015 permite observar que, ainda na segunda metade do século XX, há um esforço para instituição de normas legais que objetivem o controle do ordenamento jurídico da terra, a partir da implantação de um sistema de registro de imóveis único, que preservasse, durante o processo de transmissão do domínio, o princípio da continuidade da transcrição das características físicas dos imóveis.

Esse esforço culmina com a edição da Lei Federal nº 10.267, de 28/08/2001. Essa Lei traz importantes avanços, entre eles, o aperfeiçoamento do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, que passa a ter uma base comum de informações que adota um código único, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições

[51] *O Cadastro de Imóveis Rurais foi criado pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 – Estatuto da Terra.*

públicas federais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro.

Pelo efeito dessa Lei e de seu Regulamento, Decreto Federal nº 4.449, de 30/10/2002, todo proprietário de terras rurais ficou obrigado a cadastrar seu imóvel, elaborando memorial descritivo e mapas georreferenciados ao Sistema Geodésico Brasileiro, nos seguintes prazos: noventa dias, para os imóveis com área de cinco mil hectares, ou superior; um ano, para os imóveis com área de mil a menos de cinco mil hectares; dois anos, para os imóveis com área de quinhentos a menos de mil hectares; e, três anos, para os imóveis com área inferior a quinhentos hectares[52]. A partir do término desses prazos, para a transferência de titularidade de imóveis rurais no registro de imóveis, é obrigatória a apresentação do CNIR.

A Lei nº 10.267 traz importantes avanços, com perspectivas de identificação de superposições de imóveis e consolidação, em longo prazo, de uma malha fundiária sem superposições de títulos de domínio, onde o Imposto Territorial será aplicado exatamente conforme a definição cartográfica averbada no registro de imóveis. No entanto, ainda é muito cedo para uma avaliação da eficácia dessa Lei, especialmente se considerarmos as dificuldades para aqueles que sem recursos, muitas vezes sem documentação formalmente reconhecida e sem trânsito nos órgãos ambientais competentes, ocupam e sobrevivem do uso da terra e dos recursos ambientais.

No caso das unidades de conservação de São Paulo, no final de 2005, não tinham sido iniciados os levantamentos técnicos necessários ao cadastramento das terras públicas junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, e, da mesma forma, ainda não haviam sido firmados os necessários mecanismos de integração entre os órgãos estaduais e o INCRA para a construção do cadastro único, nas áreas abrangidas por unidades de proteção integral[53].

Durante todo o século XX, a indisciplina instalada na documentação imobiliária desde o início da colonização demonstrou

---

[52] *O Decreto nº 4.449/2002 foi alterado pelo Decreto nº 5.570/2005, que, entre outros itens, ampliou os prazos para: cinco anos, para os imóveis com área de quinhentos a menos de mil hectares, e oito anos, para os imóveis com área inferior a quinhentos hectares.*

[53] *Com o advento do Novo Código Florestal, Lei Federal nº 12.651, de 25/05/2012, foi instituído o Cadastro Ambiental Rural - CAR pelo Art. 29 (N. do R.).*

que não seria equacionada e nem resolvida com o estabelecimento de leis bem elaboradas. Da mesma forma que na colônia e no Império, durante a República, a extensa legislação dotada de boas intenções não viabilizou o ordenamento jurídico da terra de forma a permitir um desenvolvimento socioeconômico-ambiental equilibrado e sustentável.

No final dos anos 1990, a ineficácia dessa legislação é evidenciada pelas tentativas feitas pelo governo federal para conter o intenso processo de grilagem de terras que atinge o país. A extração clandestina de madeiras nobres e a monocultura da soja vêm abrindo as fronteiras agrícolas na Floresta Amazônica e nas áreas de cerrado da mesma forma insustentável que remonta ao início da colonização. Junto à zona costeira, agravam-se os conflitos resultantes da indisciplina da documentação da propriedade imobiliária.

A situação fica explícita na publicação[54] do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, denominada *Livro Branco da Grilagem*, que apresenta informações sobre grilagens de terras em vários Estados. No Amazonas, 55 milhões de hectares com indícios de grilagem. No Pará, a partir de 1975, foram levantados 9 milhões de hectares grilados por uma só quadrilha, o equivalente a 8% do território. No Paraná, na década de 1950, terras devolutas foram tituladas aos correligionários do governo estadual, aos laranjas destes correligionários e a fantasmas. Os pequenos posseiros foram expulsos por jagunços e até mesmo pela polícia do Estado, com a conivência do Poder Judiciário, que se omitiu em face da aparente legalidade dos títulos, causando mortes que não puderam ser enumeradas devido à falta de registros oficiais (Brasil, 1999a).

O documento expõe casos de grilagem no Acre, Amapá, Rondônia, Maranhão, Goiás e São Paulo e registra o fato de a grilagem constituir um dos mais poderosos instrumentos de domínio e concentração fundiária no meio rural. Em todo o país, o total de terras públicas sob suspeita de grilagem é de 100 milhões de hectares (12% do território brasileiro)[55]. "A grilagem de terras acontece normalmente com a

---

[54] *Num total de 1.438 imóveis com mais de 10 mil hectares, em mais de 46 milhões de*
[55] *hectares e 47% dos imóveis notificados, não houve proprietário que apresentasse documentação imobiliária ao INCRA. (Perfil dos Proprietários/Detentores de Grandes Imóveis Rurais que Não Atenderam à Notificação da Portaria nº 558/99 – Alberto Di Sabbato). Disponível em www.incra.gov.br – acesso em 06/04/2005.*

conivência de serventuários de Cartórios de Registro Imobiliário, que, muitas vezes, registram áreas superpostas umas às outras – ou seja, elas só existem no papel. Há também a conivência direta e indireta de órgãos governamentais." O resultado do cancelamento de terras atinge 3.065 imóveis, em 24 Estados, em aproximadamente 93 milhões de hectares (Brasil, 1999a, p. 1).

Da mesma forma, o relatório elaborado pelo Instituto Socioambiental em parceria com o Ministério do Meio Ambiente em 2003, denominado Estudos Preliminares e Proposta Técnica para Implantação de um Mosaico de Unidades de Conservação no Médio Xingu, cita a Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na Amazônia que apurou, em 2001, procedimentos fraudulentos com a conivência criminosa de cartórios e órgãos do poder público[56].

O quadro apresentado no início do século XXI revela a permanência e o agravamento da desordem instalada, desde o início da colonização, na documentação e registro da propriedade imobiliária. A Lei de Terras de 1850, associada à legislação estabelecida pela República, não conseguiu criar condições efetivas para a demarcação de terras devolutas e para o controle do Estado sobre a destinação das terras públicas, o que produziu efeitos sentidos pela administração pública até os dias de hoje.

Sobre esse aspecto, Maricato (2001) comenta a relação entre o caos presente nos cadastros imobiliários e nos registros de propriedade, com a privatização de vasto patrimônio público em terras, no campo e nas cidades a partir da Lei de Terras de 1850.

---

[56] *Entre os procedimentos citados podem ser destacados: "registros sem o correspondente título de domínio ou do registro anterior; duplicidade, por meio do falso desmembramento com novas matrículas ou com matrícula da mesma gleba em Livros ou Comarcas diferentes; registros efetuados com base em sentenças de partilhas de bens, sem prova de domínio, sem matrícula anterior; averbações ou novas matrículas referentes às demarcatórias sem autorização judicial e do INCRA para alargar áreas ou definir novos confrontantes; registros de escrituras de compra e venda com antiguidade de 20 anos expedidos por Tabeliães de Comarcas de outros Estados; registros efetuados com base em Registros de imóveis de outras Comarcas, sem certidões destas; registros efetuados em nome de estrangeiros, em condição ilegal e que por vezes nem existiam; e, Escrituras de Compra e Venda, onde o transmitente já havia falecido há vários anos" (informação disponibilizada pelo advogado João Whinter, em 18/02/2006).*

> *A definição e demarcação das terras devolutas, após 1850, foi uma das maiores farsas que marcaram a história do Brasil. Ela se assemelha à farsa que marcou a proibição do tráfico dos escravos entre 1831 e 1850, isto é, era proibido, mas feito à luz do dia e envolvendo autoridades de prestígio na sociedade brasileira [...]. Desde 1854, quando é regulamentada a Lei de Terras de 1850, até praticamente nossos dias, as terras devolutas têm sido privatizadas, tirando proveito de uma situação de fragilidade na demarcação da propriedade da terra no Brasil durante mais de quatro séculos, apesar das medidas legais que buscaram proteger o patrimônio público* (Maricato, 2000, p. 149).

Essa situação se reproduz no Estado de São Paulo sendo acrescidos os problemas acumulados após a passagem das terras devolutas para os Estados. Telegisnki,[57] comentando os problemas constatados durante a análise de documentação imobiliária de unidades de São Paulo, lembra que as irregularidades ocorrem desde a origem da documentação, no procedimento do primeiro registro de imóveis e durante os procedimentos de transmissão do domínio. Entre as irregularidades que inauguram novas cadeias sucessórias, destaca registros feitos com documentos que não permitem a identificação da localização e dimensões do imóvel, aqueles originados em fraudes, falsificações ou em simples declarações feitas ao Vigário, e também, títulos outorgados de forma irregular ou ilegal pelos poderes públicos federal, estadual e municipal.

A leitura de pareceres que analisam a documentação de imóveis situados em Parques e Estações Ecológicas da Serra do Mar e Litoral do Estado, de autoria de Teleginski[58], permite uma ideia dos desdobramentos da confusão na documentação imobiliária historicamente instalada e da gravidade dos desvios que ocorrem frequentemente, comprometendo a confiabilidade dos registros de transmissão de domínio. Títulos deslocados de um lugar para outro, aumento da área dos imóveis de acordo com a conveniência dos interessados, fraudes e falsificações instruindo processos administrativos e judiciais, inobservância dos princípios legais no registro de imóveis, superposições de títulos

[57] *Entrevista com o advogado Antônio Teleginski do Instituto Florestal de São Paulo, realizada em 29/01/2003.*

[58] *Documentos disponibilizados durante entrevista com o advogado Antônio Telegisnki, em 29/01/2003.*

registrados sobre uma mesma área, pessoas já falecidas registrando imóveis, entre outras irregularidades, constituem os elementos de complicação dos procedimentos de regularização da documentação imobiliária de unidades de conservação, favorecendo a ocorrência de agressões ao patrimônio ambiental abrangido por essas unidades.

Se considerarmos que a análise retroativa às origens da documentação imobiliária não constitui regra e sim exceção, e que, na maioria das vezes, a avaliação é feita apenas com base no registro de imóveis ou numa certidão vintenária (documentos "legalmente válidos"), podemos ter uma dimensão dos desdobramentos indesejáveis às ações do poder público, em decorrência da balbúrdia existente na documentação de áreas onde o domínio não foi consolidado. Com frequência, os pareceres elaborados por agentes do serviço público apresentam a manifestação sumária: "O proprietário apresentou documentação 'legalmente' ou 'formalmente' hábil para dar continuidade à tramitação do processo", inaugurando, no caso de documentação irregular, uma tramitação processual viciada.

Aos vetores de superposição já apresentados na análise dos períodos anteriores, são acrescentados, no período que se inicia com a primeira Constituição da República, os conflitos resultantes da transferência das terras devolutas para os Estados. O fracasso do governo do Estado de São Paulo na realização das ações discriminatórias e demarcatórias e o não cancelamento dos títulos irregulares e ilegais agravaram os conflitos de documentação, contribuindo decisivamente para a generalização e profissionalização do processo de grilagem de grandes porções de terras devolutas.

A análise do processo de estabelecimento da legislação de ordenamento da terra, desde o início da colonização, permitiu a identificação dos principais eventos que determinaram a superposição formal de documentação, criando cadeias sucessórias de transmissão de domínio, paralelas, do registro imobiliário. Também foram identificados outros momentos da história de ocupação do território, nos quais a desordem instalada na documentação já representava limites às políticas sociais que demandavam terras públicas.

Entre os vetores de superposição formal de documentação imobiliária, são destacados, na Figura 2: a superposição de concessões de sesmarias; o Registro Paroquial estabelecido pelo regulamento de 1854, simples declarações feitas ao Vigário que, sem medição e confirmação, foram utilizadas como documentos imobiliários válidos; as leis estaduais que, após a passagem das terras devolutas para os

Estados, em 1891, estabeleceram procedimentos independentes do registro de imóveis, avançando sobre a competência de legislar sobre o registro público de terras, exclusiva da União; e, a paralisação das ações discriminatórias, que determinou a permanência, no mercado imobiliário, de documentos considerados ilegítimos.

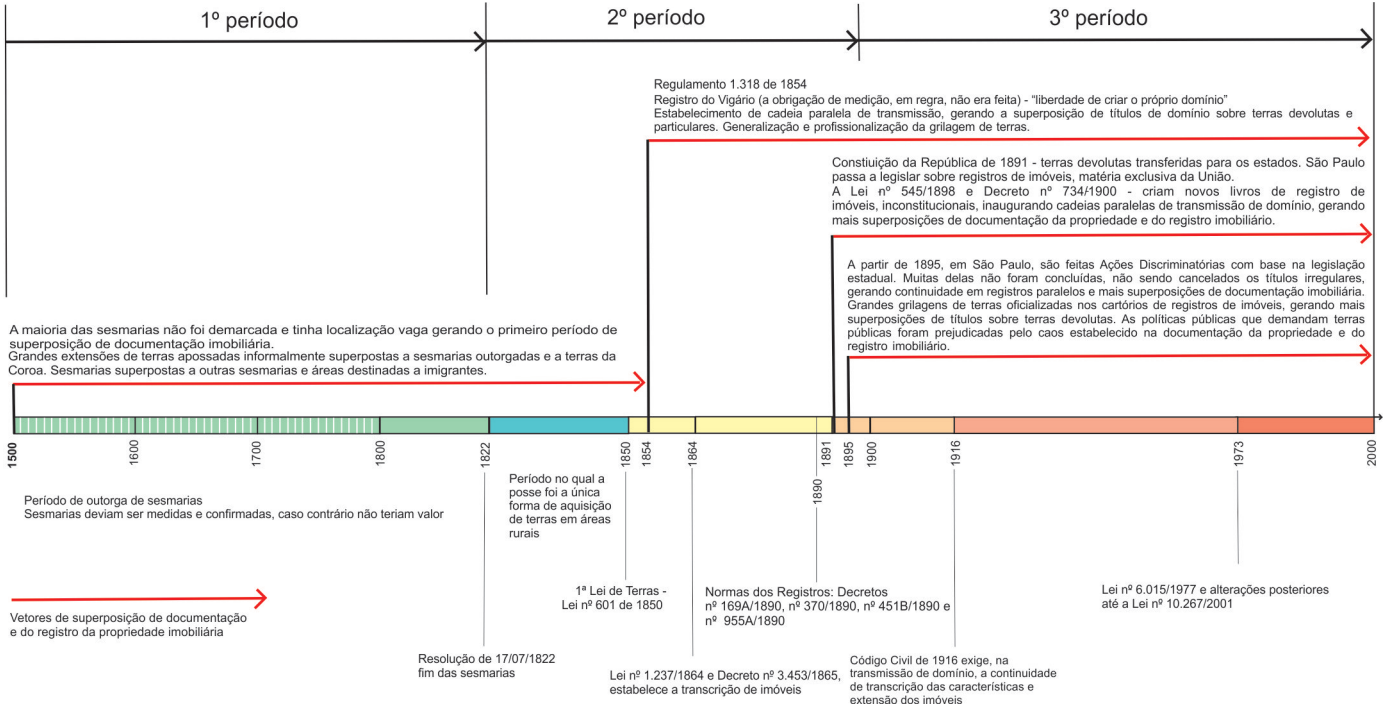


FIgura 2. Evolução do ordenamento jurídico da propriedade da terra e criação de cadeias paralelas formais de transmissão de domínio. Fonte: Costa Neto (2006).

4

ESPECIFICIDADES DA INDISCIPLINA NA DOCUMENTAÇÃO DE IMÓVEIS EM ÁREAS URBANAS

Ocupação urbana e especulação imobiliária no litoral
centro do Estado de São Paulo

4 ESPECIFICIDADES DA INDISCIPLINA NA DOCUMENTAÇÃO DE IMÓVEIS EM ÁREAS URBANAS

A discussão sobre a indisciplina da documentação e do registro imobiliário em áreas urbanas foi introduzida em virtude de três importantes aspectos que envolvem a criação e implantação de unidades de proteção integral nessas áreas.

O primeiro está relacionado ao intenso processo de urbanização, que elevou a população residente nas cidades brasileiras de 18,8 milhões de habitantes, em 1940, para 138 milhões, em 2000 (Maricato, 2001). A construção de cidades para dezenas de milhões de habitantes, num curto período, foi acompanhada pela exclusão de multidões "concentradas em vastas regiões – morros, alagados, várzeas ou mesmo em planícies – marcadas pela pobreza homogênea", formando as "cidades ilegais", "onde não há lei ou qualquer regulação, seja urbanística seja nas relações sociais[59]" (Maricato, 2001, p. 22). Nesse contexto, a expansão das cidades em direção às zonas periféricas avança sobre áreas impróprias sob o ponto de vista geotécnico e ambiental, quando atinge os reduzidos remanescentes dos ecossistemas originalmente existentes, devastando-os. Para Maricato: "O processo de urbanização se apresenta como uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente" (Maricato, 2001, p. 39).

O segundo aspecto diz respeito à dependência que as cidades têm dos recursos naturais localizados nas suas zonas envoltórias, que prestam serviços ambientais como: a manutenção das condições climáticas determinadas pela existência de florestas; da qualidade e quantidade de água para abastecimento da população; de porções territoriais onde o uso do solo é destinado à produção de hortaliças, material lenhoso, mudas para reflorestamento; o turismo ecológico e outras atividades que, com o envolvimento da população local, podem contribuir para a inclusão social e redução da pobreza.

---

[59] *O Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Universidade de São Paulo – LABHAB/FAUUSP reuniu alguns dados estimados para a população moradora de favelas em algumas cidades brasileiras: Rio de Janeiro, 20% da população morando em favelas; São Paulo, 22%; Belo Horizonte, 20%; Goiânia, 13,3%; Salvador, 30%; Recife, 46%; e Fortaleza 31% (Maricato, 2001).*

Essa situação, especialmente nas grandes metrópoles[60], tem gerado demandas para a criação de unidades de conservação com o objetivo da preservação dos espaços naturais dotados de características ambientais especiais ainda existentes e, ainda, de garantir a qualidade de vida das populações urbanas, a partir da conservação das condições ambientais regionais e uso sustentável dos recursos naturais.

O terceiro aspecto está relacionado ao processo de construção histórica da indisciplina da documentação e do registro imobiliário, que assume características específicas nas áreas de contato entre o ambiente rural e urbano, determinando novos conflitos de documentação imobiliária, que aprofundam o descolamento existente entre o aparato regulatório da propriedade imobiliária e a realidade socioambiental encontrada em campo.

A retrospectiva histórica feita para a identificação dos aspectos fundadores da sociedade brasileira, que determinaram a acumulação de irregularidades no registro da propriedade imobiliária rural, foi aprofundada nas especificidades que caracterizam os conflitos de documentação imobiliária em áreas urbanas e periurbanas.

4.1 A DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS PARA FORMAÇÃO DE VILAS E CIDADES NO PERÍODO COLONIAL

Segundo Holanda, para muitas nações conquistadoras, a fundação de cidades foi o mais decisivo instrumento de dominação que conheceram e, particularmente para o mundo helenístico e para a Roma imperial, representou o meio específico de criação de órgãos locais de poder (Holanda, 1995).

O sistema municipalista foi transplantado da metrópole para a colônia, como um fenômeno urbano: "[...] vários moradores reunidos em casario com certa contigüidade e sentido de conjunto – e cujas manifestações práticas e materiais seriam a Povoação, a Vila e a Cidade, cada uma com mecanismo peculiar" (Porto, 1965, p. 158). A "Povoação" era constituída espontaneamente pelos moradores, sem nenhuma interferência do Estado. As "Vilas" eram fruto da ação do poder público, criadas pelos donatários, em regra onde já existiam povoações, com base em "Termos" indicados nas cartas de doação das sesmarias. As "Vilas" também eram fundadas por ordem do Rei, em sesmarias já concedidas, sendo compensada a área cedida pelo sesmeiro para a sua

[60] *"No ano de 2000 aproximadamente 30% da população brasileira morava em nove metrópoles" (Maricato, 2001, p. 24).*

formação. Já a criação de "Cidades" era feita a partir de ato do Rei ou do Papa.

Para Simoni (2002, p. 17), "a instituição da Vila significava atribuir a uma povoação um governo, jurisdição, insígnias e liberdades, o que era determinado pelo regulamento régio, o Foral[61]". O Conselho (mais tarde denominado Câmara ou Senado da Câmara e posteriormente Câmara Municipal) exercia o governo da Vila e tinha funções legislativas, judiciárias, tributárias e militares, com atribuições definidas pelas Ordenações do Reino. O recorte territorial no qual o Conselho exercia sua jurisdição era denominado Termo.

A partir do século XVII, as funções do Conselho se ampliaram e eles passaram a articular interesses locais com os objetivos da metrópole, recebendo delegação da Coroa para também distribuir terras no Termo e autorização para arrecadação do foro sobre as terras concedidas. O território do Termo era recortado por outras concessões. Terras destinadas à construção de capelas e geração de renda para sua manutenção foram concedidas pela administração colonial ou tiveram origem em doações feitas pelos sesmeiros. Nessas áreas se formavam as "paróquias", as quais se agregavam territórios de influência denominados freguesias (Simoni, 2002).

Para Marx (1991), as capelas e seus respectivos patrimônios representavam "brechas" no sistema sesmarial:

> *Os patrimônios constituíam porções de terras cedidas por um senhor ou por vários vizinhos, para servir de moradia e de meio de subsistência a quem desejasse morar de forma gregária e voltada para certas atividades, ou que tivesse, no fundo, outro tipo de relacionamento de trabalho ou de troca com os doadores. [...] a capela acolhe porções de sua gleba, torna-se instrumento de urbanização e cria uma nova paisagem [...]. Próspero e avantajado, o lugar ascende a vila e ganha um patrimônio, agora público: o rocio [...]. Uma Câmara administrará o município, o pelourinho simbolizará sua autonomia: uma nova etapa da vida urbana e da ordem fundiária* (Marx, 1991, p. 36, 42 e 78).

[61] *Os Forais eram as leis que o conquistador ou fundador dava à cidade conquistada ou fundada, acerca da política, tributos, juízos, privilégios, condição civil, etc. Fôro – As Ordenações Afonsinas, 6-65, § 1º - Os senhores também davam forais às cidades e vilas, conselhos, julgados de seu senhorio, e até aos rendeiros das quintas, courelas e sítios, os quais continham as leis e condições dos contratos, limites dos sítios, pensões e foragens: a que chamavam privilégios (Lacerda, 1960).*

Na área envoltória do Termo, era delimitado outro recorte territorial denominado Rocio, destinado ao uso comum e, com o tempo, o Rocio passou a ser considerado também como área destinada à expansão. A administração e distribuição de terras no Rocio também eram feitas pelo Conselho (Battaglia, 1995).

Martins afirma que, na colônia, a concessão de terras não era um direito, mas sim uma retribuição da "Coroa" por serviços prestados na guerra ao índio, na conquista do território. As relações entre os súditos e o rei aconteciam como troca de favor, e a lealdade política era compensada com retribuições materiais e com honrarias, como títulos e privilégios.

Nesse esquema de trocas, os súditos não estavam excluídos da gestão da coisa pública. Desde os primeiros tempos da história do Brasil, há um claro confronto de interesses e de poder entre a Coroa e o município. Na constituição das vilas, o rei reconhecia o poder das Câmaras Municipais sobre o respectivo território, especialmente às questões propriamente urbanas. Se, por um lado, as Câmaras agiam como delegadas da Coroa, havia prerrogativas municipais nas quais o rei não se envolvia, a não ser para reconhecê-las e legitimá-las (Martins, 1999, p. 23).

Aos interesses que determinavam, durante o assentamento de aglomerações urbanas, a delimitação do Termo, do Rocio e das áreas destinadas à Igreja (paróquias e freguesias), em muitos casos, se sobrepunham outros interesses da Coroa. Entre esses interesses podem ser destacados os referentes à ocupação dos denominados "terrenos de marinha". No final do século XVII, os manguezais passaram a ser objeto de conflitos de uso voltados ao complemento de dietas da população pobre (o siri e o caranguejo), ao fornecimento de lenha para fogões e fornalhas, madeira para construções, construção de edificações e extração da casca de espécies da flora, ricas em "tanino" utilizado na indústria rudimentar dos curtumes. Atendendo a moradores que tinham interesses específicos, os governadores davam terras em sesmarias, e as Câmaras locais passaram a conceder aforamentos, uma vez que, em muitas situações, mangues integravam o patrimônio de terras doadas às primitivas vilas (Porto, 1965).

A Carta Régia, de 12/11/1698, firma o princípio: terras de marinha constituíam regalia do trono e somente podiam ser distribuídas mediante autorização do Soberano. Já a Carta Régia de 20/01/1699 tem alcance mais amplo, tratando genericamente de quaisquer terras

que interessam à Fazenda Real e definido-as como de interesse ao serviço "régio". Dispositivos legais no século XVIII e início do século XIX[62] mantêm a União como única proprietária dos terrenos de marinha, situação que se altera por meio da Lei de 15/11/1831, com a qual o Governo Regencial inicia a disponibilização para as Câmaras Municipais, dos terrenos de marinhas destinados para logradouros públicos (Porto, 1965). No entanto, os conflitos de uso, ocupação e distribuição de terrenos de marinha permanecem e se aprofundam durante a República, especialmente nas áreas urbanas.

Porto descreve ainda aspectos da política oficial vigente a partir do século XVI, de concessão de terras para aldeamento de índios catequizados pelos jesuítas, em povoações exclusivas, com terreno suficiente para cultivar a terra e viver à maneira do colonizador, próximos a povoações das capitanias (Porto, 1965).

Para Battaglia, na origem das práticas de assentamento nas aglomerações urbanas, ocorria a superposição da estrutura administrativa nomeada pelo rei e em nome dele, formada pelos capitães-mor, capitães das vilas e conselhos com a estrutura eclesiástica que se manifestava na fundação dos povoados, na gestão do patrimônio da igreja, na subdivisão em freguesias e paróquias.

> *Esta sobreposição, ao mesmo tempo em que permitiu o assentamento de pessoas sem títulos de propriedade mesmo depois da instituição formal destes, também impediu que as novas regras sobre ocupação do solo, decorrentes da formalização da propriedade fossem claramente definidas, persistindo durante muito tempo (alguns remanescentes até hoje) "direitos" e relações que conflitam com o próprio conceito de propriedade* (Battaglia, 1995, p. 102).

Aos problemas resultantes da superposição de estruturas administrativas, invariavelmente se acrescentavam os problemas decorrentes das imprecisões na delimitação e demarcação das áreas concedidas. Gunn (2000) apresenta inexatidões geográficas e representacionais relativas a assentamentos indígenas no século XVI, existentes no atual Estado de São Paulo; discute problemas nas técnicas cartográficas da fase inicial dos descobrimentos, relacionando-os à

[62] *Carta Régia de 10/12/1725, Ordem Régia de 10/01/1732, Aviso Régio de 18/11/1818, Resolução de 12/04/1824 e Aviso de 07/07/1829, entre outros dispositivos legais.*

imprecisão da leitura de instrumentos marítimos e evidencia dificuldades de mensuração com base em disputas cartográficas entre Portugal e Espanha que chegam a 1750, momento em que a imprecisão longitudinal mistura-se a interesses geopolíticos das metrópoles.

Apesar dos avanços da técnica terem há muito superado as dificuldades existentes no período da colonização, também nas áreas urbanas, as dificuldades de delimitação e demarcação da propriedade imobiliária ocorrem até os dias de hoje. A manutenção de uma complexa e confusa situação no ordenamento da terra favoreceu interesses privados em detrimento dos interesses públicos e dos direitos sociais. No final do século XVII, a imprecisão da delimitação do Rocio, somada a imprecisões na delimitação dos Termos e terras distribuídas neles, das sesmarias, das áreas de interesse da Coroa como os terrenos de marinha, já determinava conflitos urbanos de documentação da propriedade imobiliária.

Em São Paulo, as terras do Rocio foram doadas por Martim Afonso de Souza e registradas em 1598, com extensão demarcada pelo alcance de cinco tiros de besta ao redor da Vila. As terras do Rocio eram distribuídas, pelo Conselho de São Paulo, com base nas condicionantes formalizadas em Carta de Data, que eram as mesmas estabelecidas para as demais concessões, inclusive de sesmarias. No entanto, na primeira metade do século XVIII, quando a vila já havia sido elevada à condição de cidade, sede da capitania de São Paulo, a legitimidade do domínio do Senado da Câmara sobre terras do Rocio foi contestada pelo ouvidor-geral do Conselho Ultramarino, que suspendeu o direito da Câmara ao aforamento, invalidando o Rocio, prevalecendo os direitos de antigos concessionários (Simoni, 2002).

Em 1724, o Rocio foi restaurado com nova delimitação estabelecida em meia légua em cada face da cidade. Os conflitos entre interesses da Coroa e interesses locais na distribuição de terras do Rocio teriam continuidade com o aumento da importância das aglomerações urbanas, contribuindo para a falta de clareza e demonstrando a fragilidade do ordenamento da propriedade imobiliária.

No início do século XIX, a confusa superposição de datas, Termos, sesmarias, Rocios, etc., criava limites para implementação de políticas de tributação de imóveis. O alvará de 27 de junho de 1808 instituiu o imposto de décimos aos prédios urbanos, definindo-os como "os que estivessem nas demarcações das Câmaras, o que exigia não só ter

alguma clareza sobre essas demarcações como também manter uma relação dos prédios sujeitos ao imposto" (Battaglia, 1995, p. 103).

O período que se segue à independência e à suspensão das sesmarias pela resolução de D. Pedro, em julho de 1822, é caracterizado pela predominância da posse como forma de aquisição de terras. Nas áreas urbanas a distribuição de terras continuou a ser feita sob jurisdição do poder público municipal, por meio da concessão da Carta de Data.

Da mesma forma que nas áreas rurais, as ações governamentais em áreas urbanas no sentido do ordenamento jurídico são acompanhadas, desde o início da colonização, por imprecisões na delimitação das terras distribuídas resultantes de dificuldades técnicas, da incapacidade e desinteresse na demarcação precisa das terras distribuídas e das terras públicas, resultando no descontrole do ordenamento da propriedade imobiliária urbana, e em limites às políticas públicas urbanas de ordenamento do arruamento, planejamento da expansão urbana e de destinação/manutenção de áreas de uso público como praças, servidões de passagens e outras terras de interesse ao uso coletivo.

De acordo com Simoni (2002), em São Paulo, o Regulamento de Carta de Data de 1830 definia, com pouca precisão, as dimensões de datas de terras. A dimensão da frente devia ter no máximo 10 braças (22 m) e de fundos deveria corresponder à metade do comprimento de rua a rua. Ocorre que, em muitos casos, não havia a rua dos fundos, o que dava ao concessionário liberdade para estender sua data de terras até que colidisse com direitos de vizinhos, gerando conflitos. Discutindo o descontrole sobre terras por parte do governo, no período do Regulamento Municipal das Cartas de Data de 1830, Simoni descreve problemas que apresentam muitas semelhanças com o que ocorria em áreas rurais, podendo ser destacados:

> *[...] os requerentes de terras se valeram ainda de inúmeros expedientes para ampliar as datas no mesmo local, visando a aquisição de domínio sobre grandes extensões de terras. Evidentemente isso criou incompatibilidade entre a carta de data, título que legitimava a concessão, e a dimensão apropriada (Simoni, 2002, p. 29).*
>
> *[...] como a concessão de terras era veículo de relações políticas e sociais, as dificuldades para demarcação de terras não devem ser vistas apenas como um problema técnico.*

> *A própria negligência em relação à demarcação decorria da falta de interesse em fixar os limites das propriedades ou mesmo de legitimá-las. Sobretudo, por ser comum a fraude das dimensões estipuladas nos títulos de concessões (Simoni, 2002, p. 30).*
>
> *Os conflitos relacionado à posse de terras eram tratados pela Câmara de modo semelhante ao que fazia o governo imperial em relação às disputas entre sesmeiros e posseiros. Tinham um caráter ambivalente. Por um lado, houve muita tolerância para com a posse, quando Câmara e Conselho Geral da Província de São Paulo enfrentaram conflitos entre concessionários municipais e tropeiros. Por outro lado, constata-se até um excesso de rigidez, quando se tratou de posseiros comuns* (Simoni, 2002, p. 32).

A demarcação das terras de "uso comum" não era interessante nem aos habitantes que tinham interesse em ocupá-las e nem às autoridades municipais e provinciais, sendo apropriadas por particulares, num processo do qual participou a Câmara por meio da concessão de datas ou favorecimento de determinados interesses. Dessa forma, as dificuldades para obter o levantamento de terras em áreas rurais também se reproduziram nas áreas urbanas:

> *[...] por inúmeras vezes a Câmara decidiu promover o levantamento das terras do Rocio e elaborar planta contendo os arruamentos existentes e as áreas de "uso comum". Mas, enquanto existiu disponibilidade de terras para concessão, um mapeamento geral discriminando terras sob domínio municipal daquelas sob domínio particular, bem como os arruamentos existentes foram seguidamente protelados* (Simoni, 2002, p. 36).

4.2 A LEI DE TERRAS Nº 601, DE 1850, E AS ÁREAS URBANAS

A Lei nº 601 de 1850, primeira Lei de Terras do Brasil, e seu regulamento, estabelecido pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, objetivaram resolver a indisciplina generalizada instalada no ordenamento da terra no país e também implementar a colonização.

Olhando para o passado, a Lei teve como objetivo resolver a confusão no ordenamento da terra, acumulada desde o início da colonização. O ordenamento do processo de ocupação e de registro da propriedade imobiliária abriu espaço ao uso da propriedade como

hipoteca nas operações de empréstimos para a monocultura do café e o controle e venda das terras devolutas, viabilizando a obtenção de recursos para implementação de políticas públicas de colonização e de implantação da infraestrutura exigida para a modernização do país.

Não houve, no entanto, a definição de normas específicas para o ordenamento da confusa situação da propriedade imobiliária em áreas urbanas, que era exigido, tanto pela especificidade da indisciplina resultante da outorga de concessões de datas de terras pelos Conselhos das Câmaras Municipais, em conflito com as concessões feitas pelo governo provincial e com o apossamento indiscriminado de terras, quanto pela perspectiva do crescimento das cidades.

A Lei nº 601 manteve as divisas das terras de Rocio, atuando nestas apenas nos procedimentos de registro e sendo omissa quanto às concessões municipais. Nas áreas entre os limites do Rocio e a divisa municipal, as terras devolutas seriam apuradas em ações discriminatórias pelo governo do Estado e destinadas à venda ou reservadas para a colonização de indígenas, a fundação de povoações, a abertura de estradas e quaisquer outras servidões, o assento de estabelecimentos públicos e a construção naval.

De acordo com Simoni (2002), a venda e compra de terras não foram generalizadas pela Lei de Terras e seu Regulamento, que manteve um grande número de terras enquanto concessões revalidadas pelo governo geral ou provincial, sendo omissos quanto às concessões gratuitas feitas pelos Conselhos Municipais. Definiu, ainda, o aforamento perpétuo para aquisição de lotes resultantes da divisão de terras devolutas reservadas para povoações. Nas três situações, a ocupação urbana continuava determinada pelo sistema concessionário com origem colonial.

O regulamento de 1854 definiu normas para a fundação de povoações e a divisão delas em lotes urbanos, limitando-os no máximo a 10 braças de frente e 50 de fundo, reservando lotes para estabelecimentos públicos e áreas de uso comum e distribuindo o restante pelos povoadores, a título de aforamento perpétuo (art. 76). O artigo 78 determinou que os lotes fossem medidos com frente para ruas e praças traçadas com antecedência, objetivando a regularidade e formosura das povoações.

A aplicação do Foro proveniente das vendas seria destinada ao "calçamento das ruas e seu aformoseamento, a construção de chafarizes

e de outras obras de utilidade das povoações, incluindo a abertura e conservação de estradas dentro do distrito que lhes for marcado". Na ocasião em que o povoamento fosse elevado à categoria de cidade, a cobrança do foro passaria para a responsabilidade da municipalidade, com aplicação dos recursos obtidos condicionada aos mesmos serviços públicos (art. 79).

Também nas áreas urbanas, na prática, o Registro do Vigário, mesmo sem a confirmação das declarações através da medição, passou a ser considerado como prova de domínio, favorecendo a grilagem de terras e inaugurando cadeias paralelas de sucessão de domínio.

Comentando a obrigatoriedade de registro através das declarações ao Vigário, Battaglia afirma:

> *Apesar dos objetivos de controle sobre a propriedade territorial por parte do Estado expresso na legislação, é fácil imaginar as arbitrariedades e as imposições em defesa de interesses privados (grandes e pequenos) considerando a inexistência de uma estrutura autônoma de controle, a precariedade das condições de medição (gente, equipamento, transporte) e a enormidade das terras a medir. Ao nível institucional essas arbitrariedades seriam facilitadas pela própria disparidade dos títulos a serem reconhecidos ou não, impondo a necessidade de exame 'caso a caso' e a interpretação de uma legislação que se tornava confusa à medida que tentava resolver todos os casos* (Battaglia, 1995, p. 118).

As dúvidas suscitadas para execução do Regulamento de 1854, em áreas urbanas, obrigaram o governo a emitir avisos circulares. O Aviso Circular nº 2 de 17/01/1855 definiu que "os terrenos do Conselho estão também sujeitos ao Registro". O Aviso de 12/10/1854 definiu a aplicação dos artigos 22, 44 e 77 também para as terras dos Rocios ainda sob jurisdição das Câmaras, resultando em garantias às aquisições por quaisquer títulos legítimos, anteriores à Lei de 1850, ocupadas por culturas ou criação, qualquer que fosse sua extensão e, ainda, na equiparação a simples posses, das terras em poder do primeiro concessionário das Câmaras e dos títulos passados por elas que não determinavam com precisão os limites das terras. Esse mesmo Aviso introduziu três mudanças importantes com respeito à formação do espaço urbano: I) a exigência que as Câmaras fizessem

uma previsão da extensão de terras necessárias a sua expansão; II) que sobre as terras à expansão fossem projetadas as ruas, praças e futuros estabelecimentos e servidões públicas, além dos lotes que a comporiam; e, III) que os lotes seriam adquiridos por aforamento perpétuo, generalizando para todas as Câmaras esta forma de concessão onerosa. Para Simoni, se as normas baixadas através do Aviso Circular de 1854 fossem aplicadas, "produziriam conseqüências importantes, modificando significativamente o modo de formação de espaço urbano em todo o território nacional" (Simoni, 2002, p. 45-51).

Em São Paulo, o crescimento populacional se intensificou a partir da década de 1830, sendo estimulado pela construção da ferrovia Santos-Jundiaí, concluída em 1875, e especialmente pelo crescimento da produção de café a partir da década de 1870. Logo após a aprovação da Lei nº 601/1850, foram feitas tentativas para aprovação de leis municipais que viabilizassem a cobrança de foro e uma maior autonomia financeira para a gestão municipal. A Lei Provincial nº 13, de 17/07/1852, aprovou a proposta da Câmara, que definia a cobrança de foro para as concessões destinadas à formação de "chácaras", reduzindo em 100 vezes o valor do foro proposto pela Câmara. Além do foro, havia o pagamento de uma quantia adicional para as despesas com a demarcação e medição do terreno. Essa lei foi suspensa em 29/11/1852 pelo presidente da Província, condicionando o aforamento dos terrenos do Rocio à especificação em mapa, da discriminação dos terrenos devolutos e do plano de reserva de terrenos para logradouros públicos, abertura de ruas e praças, etc. O presidente da Província, que era nomeado pelo imperador e distante dos interesses locais, ofereceu ainda um engenheiro, caso a Câmara necessitasse. A colisão com procedimentos usuais de distribuição de terras pelas Câmaras e os interesses locais, neles consolidados, resultaram em impedimentos à elaboração do mapa. As concessões de datas de terra no Rocio continuaram gratuitas até se fazerem presentes os efeitos do Aviso Circular de 12/10/1854, quando a Câmara Municipal de São Paulo não informou a extensão do Rocio e reservas de áreas de circulação e edifícios públicos, resultando na intensificação da prática fraudulenta de aquisição de terras e na suspensão das prerrogativas de concessão de Datas de Terra no âmbito municipal. "A suspensão destas prerrogativas da Câmara do Município de São Paulo perdurou por quatro anos, até que a construção da ferrovia Santos-Jundiaí tornasse insustentável sua continuidade" (Simoni, 2002, p. 56).

A precariedade das demarcações, feitas a partir de referências locais, a incapacidade do município para elaborar mapas das terras devolutas, discriminando-as das terras particulares, a apropriação privada dos espaços de "uso comum" e os conflitos de competências entre o poder público municipal e o governo da Província alimentaram a falta de controle da Câmara sobre processos de expansão urbana e arruamento. Na confusão estabelecida na documentação e no ordenamento do uso do solo urbano, prevalecem os interesses de grandes proprietários que, associados a interesses de governantes que se prestassem à troca de favores, conduziram o processo de expansão urbana, fragmentada e desordenada (Simoni, 2002).

O uso do poder político, dos conflitos entre instâncias federais, estaduais e municipais e da manutenção da balbúrdia na documentação imobiliária para viabilizar o apossamento de grandes áreas rurais devolutas sem o controle governamental, à medida que se aproxima das áreas urbanas, reproduz-se por meio da associação entre interesses dos representantes das Câmaras Municipais e daqueles que pretendiam se apropriar de terras nas áreas de Rocio enfraquecendo a defesa das áreas de uso público.

> *Aprofundava-se a disputa entre as esferas municipal e provincial de governo envolvendo terras. No cerne da disputa a incapacidade do governo de realizar a demarcação das terras devolutas e das terras reservadas – que compreendiam os logradouros públicos. Os termos do conflito se alimentaram da ausência de um mapeamento das terras e identificação do domínio, se particular, nacional ou de 'uso comum' [...]; a Câmara tinha amplo apoio local, o que a autorizava decidir sobre a natureza dominial das terras. E a decisão adotada pendia sempre para o lado dos interesses que representava. O mapeamento do domínio sobre as terras retiraria da Câmara este poder e alteraria os termos do conflito. A resistência ao mapeamento era, portanto, essencial à manutenção da Câmara no processo de apropriação privada de terras* (Simoni, 2002, p. 78).

4.3 O PERÍODO REPUBLICANO E AS TERRAS URBANAS - 1889 AO SÉCULO XX

Da mesma forma que nas áreas rurais, o aprofundamento dos conflitos resultantes da indisciplina na documentação da propriedade imobiliária se faz presente nas áreas urbanas desde o início do primeiro governo republicano.

O governo provisório aprovou o Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890, incentivando a formação de burgos agrícolas que deveriam desenvolver a "riqueza agrícola e industrial". Por meio de contratos entre o governo e particulares, o governo cedia terras devolutas às companhias particulares que se comprometiam a instalar colonos em lotes medidos e demarcados à sua custa, obrigando-se a fazer benfeitorias e recolhendo até que os lotes fossem vendidos aos colonos, no prazo de um ou dois anos, uma certa importância ao Tesouro. Os conflitos surgiram quando concessionários não cumpriram o contrato e chegaram a registrar as terras como suas, e até negociá-las (Silva, 1996, p. 237).

Em São Paulo, as ações para demarcação de burgos agrícolas, pelos concessionários, geraram novos conflitos com áreas obtidas por concessão municipal, que se arrastavam nos tribunais por vários anos. Um conflito exemplar foi o resultante do contrato feito com o empresário Ricardo Medina, depois transferido ao Banco Evolucionista, abrangendo área de 50.000 ha, situada numa faixa de 13.200 m de cada lado do rio Tietê, nos municípios de São Paulo e Mogi das Cruzes. O empresário Ricardo Medina realizou, em poucos dias, uma precária e incompleta ação discriminatória. "O Burgo agrícola contratado com o Banco Evolucionista nunca foi implantado. No entanto, as terras de que se tornou concessionário permanecerão em seu poder, dando início a um litígio, até hoje não solucionado" (Simoni, 2002, p. 89).

Nas áreas urbanas, a confusão das normas jurídicas sobre o ordenamento da terra também foi ampliada pelo "Registro Torrens" (obrigatório nessas áreas) e pela Constituição de 1891 (artigo 64), que transferiu as terras devolutas para o domínio dos Estados, permitindo que organizassem como bem entendessem o seu governo e a sua administração.

No Estado de São Paulo, a Lei nº 16, de 13/11/1891, transferiu às povoações com mais de mil habitantes as terras devolutas abrangidas por um raio de 6 quilômetros a partir da praça central, que foram designadas "reservadas". Na capital, num período em que não havia o voto secreto, a escolha dos vereadores era feita para mandados anuais, por um colégio eleitoral de aproximadamente 8.016 eleitores que correspondia a 3,34%[63] da população. Até a instituição do cargo de prefeito em 1898[64], as concessões de terras eram outorgadas pela Câmara, e o Tesouro Municipal era incumbido de guardar e realizar os registros relativos aos contratos e transferências. A partir de 1893 as concessões deixaram de ser gratuitas, sendo feitas através de aforamentos e arrendamentos (Simoni, 2002).

Refletindo sobre as proporções assumidas nas ocupações e apossamentos de terras municipais, Simoni descreve conflitos envolvendo terras situadas na Mooca, Belenzinho, Pacaembu, Bom Retiro, Barra Funda, que ocorreram na última década do século XIX, e interesses das autoridades municipais envolvidas:

> *Os conflitos mais cadentes que citamos tiveram origem em atos do próprio Estado, seja da Intendência Municipal, seja do governo provisório ou do estadual no início do regime republicano. Envolveram interesses representados pelos vereadores, muito dos quais referentes às terras destinadas a loteamentos. Não constitui problema para os vereadores o fato desses terrenos em litígio estarem sendo vendidos em lotes, recebendo ou não melhoramentos custeados pela Câmara. O problema que colocavam dizia respeito ao modo pelo qual determinados agentes haviam se apropriado de terras e a mantinham sob seu controle;*
>
> *Por outro lado, ocupações e apossamentos de terras municipais por populares assumiam proporções inigualáveis [...], o grande número de pedidos de concessão de terras que chegavam ao governo municipal*

[63] *Dos 239.820 habitantes em São Paulo na passagem do século XIX para o XX, eram excluídos do colégio eleitoral os estrangeiros, que em 1893 correspondiam a 55% da população da cidade, as mulheres, os homens menores de 21 anos e os analfabetos. Não havia o voto secreto, sendo a eleição facilmente controlada pelos grupos no poder (Simoni, 2002).*

[64] *Lei Municipal nº 374, de 29 de novembro de 1898, organizava o poder municipal, criando quatro seções e o cargo de prefeito que seria ocupado pelo vereador Antônio Prado, de 7 de janeiro de 1899 a 15 de janeiro de 1911, eleito e reeleito pelos vereadores anualmente ao longo do período.*

> *acabara atravancando seu exame e levando os requerentes ao cercamento puro e simples dos terrenos* (Simoni, 2002, p. 120).

Para Silva, a confusão entre os Estados e os municípios sobre as terras devolutas em áreas urbanas facilitou a passagem dessas terras para o domínio privado. No Estado de São Paulo, a concessão de terras devolutas situadas num raio de 6 quilômetros a partir da praça central das povoações de mais de mil habitantes causou confusão e polêmica jurídica. "Não estava claro se as terras concedidas ficavam fora ou dentro do círculo de raio de 6 quilômetros. Na capital, também não se chegava a uma conclusão se o raio começava na Praça da Sé ou se a Penha já constituía outra 'povoação com mais de mil almas'" (Silva, 1996, p. 265).

A demarcação das terras existentes no raio de seis quilômetros ficou, por força da Lei Estadual nº 16 de 1891, sob responsabilidade do município. Em 1895, o governo estadual, por meio da Lei n° 323, tomou para si a atribuição da demarcação. Iniciou-se uma nova fase de investimentos que objetivavam a elaboração de mapas e o controle sobre o processo de arruamento da cidade, com a formação da Comissão Técnica de Melhoramentos, subordinada à Intendência de Obras da Câmara. Essa comissão foi extinta em 1899, quando ainda estava iniciando suas atividades, frustrando a idéia de um plano de extensão urbana (Simoni, 2002).

Esses fatos demonstram que, também nas áreas urbanas, as iniciativas governamentais no sentido de elaborar um mapa cadastral da cidade tornavam-se cíclicas e inoperantes, esvaziando-se diante dos interesses que regiam a ocupação desordenada e fragmentada do espaço urbano. Da mesma forma, a transferência das terras devolutas para o domínio dos Estados, por meio da primeira Constituição da República, também agravou a confusão já existente na legislação e nos conflitos de documentação da propriedade imobiliária em áreas urbanas.

O fato de a obrigatoriedade de registro de terras (expressa na Lei Estadual nº 545, de 1898, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 734, de 1900) incidir também sobre as terras reservadas aos municípios indica que os procedimentos definidos para o registro no Estado provocaram também o aumento da confusão no ordenamento jurídico da terra nas

áreas urbanas, a partir dos registros que se sobrepuseram a registros de imóveis feitos pela Lei Federal nº 1.237 de 1864.

Entre 1905 e 1916, foram criados mecanismos legais[65] de arruamento que objetivavam colocar ordem na grande confusão e desacerto da formação dos espaços urbanos no município de São Paulo. Discutindo as dificuldades e a confusão resultante dessa legislação, Simoni (2002) destaca os seguintes fatos: fora do raio municipal de 6 quilômetros, o governo municipal não detinha o poder decisório sobre a ocupação do território, sendo que os trabalhos de discriminação de terras realizados pelo governo estadual provocaram um desordenado processo de arruamento de grandes extensões da zona rural; os regulamentos municipais não tinham alcance sobre a relação de compra e venda e transferência de direitos dominiais, caracterizando a divisão jurídica da propriedade de terras de forma independente do arruamento, e, a inclusão, pela administração municipal, na planta oficial da cidade, de arruamentos sem planos técnicos, com ruas meramente demarcadas por cercas (Simoni, 2002).

A venda de lotes das terras devolutas apuradas em ações discriminatórias realizadas pelo governo do Estado acontecia de forma dissociada e anterior aos procedimentos de aprovação e execução de arruamentos, favorecendo a ação de grileiros de terra em obter lucros a partir da terra apropriada ilegalmente. Na década de 1920, apesar de as autoridades municipais investirem, entre 1915 e 1923, na implementação de legislação que condicionava a abertura de arruamentos à apresentação de títulos de domínios, o arruamento ilegal estava fora de controle na cidade de São Paulo. A aquisição de lotes em novos arruamentos era acompanhada da insegurança dos compradores quanto ao domínio da terra e de dificuldades para a transferência de superfícies destinadas a ruas, do domínio privado

[65] *Entre os dispositivos legais que iniciaram a transferência de encargos para os proprietários de terras, até então atribuídos à Câmara, na formação de arruamentos, destacam-se: o art. 31 da Lei nº 862/1905 que exigia a entrega, pelos proprietários, de ruas prontas nos loteamentos e a Lei nº 1.193/1909 obrigava-os a contribuir com metade do custo dos calçamentos. A Lei nº 1.666/1913 que, pela primeira vez, exigia um plano para a abertura de ruas. O Ato nº 769/1915 regulamentou a Lei nº 1.666 e as disposições legais sobre vias públicas ainda em vigor, estabelecendo um vinculo obrigatório entre projeto e execução, reiterando a proibição de aberturas de ruas que importassem em desapropriação pelo município e lançou mão do instituto de servidão pública para a conversão, em vias públicas, de terras destinadas pelos proprietários ao leito de ruas, praças ou avenidas. O Código Civil de 1916 dedica um capítulo às servidões prediais, que abrange também a servidão de passagem (Simoni, 2002).*

para o domínio público. Nas décadas seguintes continuaram os problemas resultantes do descontrole municipal. Em 1937, Getúlio Vargas promulgou o Ato Federal nº 58 estabelecendo o registro da planta do arruamento e loteamento nos Registro de Imóveis, com base na qual passavam a ser registrados os contratos de compromisso de compra e venda e as vias e espaços livres tornadas inalienáveis. Somente em 1965, veio a exigência legal de que a planta fosse também aprovada na Prefeitura Municipal (Simoni, 2002).

A falta de controle das autoridades municipais sobre o ordenamento da propriedade da terra no município de São Paulo contribuiu para a manutenção de um processo de expansão urbana desordenada e fragmentada, determinada por interesses de particulares que prevaleceram sobre a necessidade de formação dos espaços de interesse público como ruas, praças, avenidas e destinação de espaços à moradia da população de baixa renda, que se afastaram das áreas centrais da cidade.

Com o passar do tempo e com o crescimento das cidades, nas áreas centrais urbanizadas e áreas geometricamente definidas, onde a documentação imobiliária foi consolidada através de ações específicas do poder público, de sentenças do judiciário ou influência política de grandes proprietários, a legislação sobre documentação imobiliária e sobre procedimentos de transmissão de titularidade no registro de imóveis funcionava com a eficácia desejada. Já nas áreas disputadas na periferia ou em vazios nas áreas urbanas, ocorreram os mesmos problemas das áreas rurais onde o domínio não foi consolidado.

Para Maricato, a legislação se torna ineficaz quando contraria interesses de proprietários imobiliários ou quando o assunto são direitos sociais.

> *Embora a urbanização da sociedade brasileira se dê praticamente no século XX, sob regime republicano, as raízes coloniais calcadas no patrimonialismo e nas relações de favor (mando coronelista) estão presentes nesse processo. A terra é um nó na sociedade brasileira [...] também nas cidades* (Maricato, 2000, p. 150).

Refletindo sobre o crescimento da população que residia nas cidades brasileiras no período de 1940 a 2000, que passou de 18,8 para 138 milhões e, na década de 1990, aumentou em cerca de 23 milhões de pessoas, Maricato (2001) destaca o fato desse processo de urbanização se apresentar como uma "máquina de produzir favelas"

e da cidade legal caminhar para ser o "espaço da minoria"[66]. Nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, se às favelas forem somados os loteamentos ilegais, "os números da ilegalidade atingem a maior parte da população" (Maricato, 2001, p. 38). Essa situação caracteriza a tragédia urbana brasileira que "tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial a partir da privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre (1888)" (Maricato, 2001, p. 23). Nesse contexto, segundo a autora, a pobreza se concentra em áreas impróprias como morros sujeitos ao desmoronamento e várzeas sujeitas a inundações, onde prevalecem os altos índices de violência, o desemprego e as relações informais de trabalho.

As invasões ocorrem nas áreas públicas e nas áreas ambientalmente frágeis, geralmente onde incide rigorosa legislação ambiental e onde a situação dominial não foi consolidada. "Na própria cidade de São Paulo o arcaísmo e a falta de controle sobre a questão fundiária se verificam. É comum a superposição de propriedades em toda a área de proteção dos mananciais em São Paulo" (Maricato, 2001, p. 90).

Da mesma forma, Fernandes e Alfonsin (2004) chamam atenção para a dimensão do problema da ocupação informal de terrenos de marinha, que atinge centenas de milhares de pessoas, sendo preciso criar as condições para que os municípios possam agir no sentido de promover a regularização fundiária.

A confusão no ordenamento jurídico da terra impõe inúmeros limites à regularização de assentamentos urbanos subnormais ou em processo de urbanização. Segundo Denaldi, as exigências do Registro de Imóveis constituem uma das dificuldades encontradas nos procedimentos de regularização fundiária pela Prefeitura do Município de Santo André – SP. Entre diversos problemas, a autora cita "a freqüência com que a descrição do terreno constante do registro imobiliário não condiz com a situação física da gleba, conduzindo à existência de 'parcelamentos maiores' do que as áreas constantes das matrículas", fato que leva o Cartório a exigir ações prévias de retificação da área, que são procedimentos judiciais bastantes demorados (Denaldi e Dias, 2003, p. 323). Da mesma forma, segundo os autores, boa parte das áreas de reservas de loteamento, que passam ao domínio público

[66] *Ibid., p. 85.*

por força do artigo 22 da Lei nº 6.766/79, não foi registrada no Cartório imobiliário, resultando em obstáculos para a regularização fundiária em assentamentos subnormais.

> *A maior parte das áreas públicas municipais ocupadas por população de baixa renda, para fins habitacionais, encontra-se em reservas de loteamento (62,5% dos assentamentos em áreas públicas) [...]. É comum a recusa dos notários em abrir matrículas em nome do município, pugnando pela necessidade de um instrumento formal de doação dessas áreas; à Municipalidade resta a alternativa de buscar junto aos antigos loteadores a regularização da situação, seja consensualmente, seja pelas vias judiciais, o que é um tanto complexo, levando-se em conta que a maior parte dos parcelamentos implantados é muito antiga e que muitos dos seus ex-proprietários já faleceram* (Denaldi e Dias, 2003, p. 322).

Tanto nas áreas rurais quanto nas urbanas ocorre a falta de cadastros confiáveis de propriedades imobiliárias, a precariedade das descritivas de imóveis nos títulos de domínio, e a existência de cadeias paralelas resultantes de irregularidades na origem que, durante a transmissão de domínio no registro de imóveis, reconhecidas formalmente pelo poder público, provocam conflitos entre interesses particulares e interesses públicos.

Refletindo sobre a funcionalidade do caos presente nos cadastros e nos registros da propriedade imobiliária, para a dinâmica da privatização das terras públicas, Maricato afirma que as propostas de políticas fundiárias:

> *[...] devem incluir interferir nos procedimentos que assegurem a função social da propriedade, o que exige registros e cadastros rigorosos de propriedades imobiliárias (públicas e particulares) [...]. Para tanto, a lei é importante, mas não basta. Sua aplicação também passa pela correlação de forças especialmente em países como o Brasil no qual o poder político, patrimônio e poder econômico se confundem* (Maricato, 2001, p. 88).

Na cidade de São Paulo, áreas públicas foram usadas para instalações de clubes e associações de caráter privado, através de concessões que atendem interesses privados em detrimento dos interesses públicos (Maricato, 2001). Essa ocupação foi objeto de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI – na Câmara Municipal. Entre

as áreas públicas ocupadas podem ser citadas as áreas destinadas à instalação dos clubes privados denominados: São Paulo Futebol Clube, Sociedade Esportiva Palmeiras, *Sport Club* Corinthians Paulista, Clube Esportivo da Penha, Clube Círculo Militar de São Paulo, Clube de Regatas Tietê, Ipê Clube, Clube Atlético Juventus, Clube do Alto de Pinheiros e, ainda, de áreas para a instalação das sedes de instituições privadas como a Associação Paulista de Magistrados, a Ordem dos Economistas de São Paulo e a Federação Paulista de Futebol de Salão (Moreira, 2002).

Uma pesquisa realizada no Laboratório de Habitação da Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo – LABHAB – revela que, nas áreas urbanas, os valores assumidos nos precatórios põem em risco a implementação de políticas públicas não somente na área de conservação da natureza, mas também nas áreas de habitação e vias públicas. A pesquisa apresenta a grave situação de diversas prefeituras da região metropolitana de São Paulo em resultado dos valores alcançados em precatórios de natureza imobiliária (Maricato et al., 2002).

A mesma pesquisa registra cerca de 104 ordens de intervenção emitidas contra 60 municípios de São Paulo, devido ao não pagamento de precatórios que atingiram altíssimos valores. Segundo os dados apresentados, o valor das dívidas dos municípios do Grande ABC ultrapassa os R$ 600 milhões, comprometendo os orçamentos de São Bernardo do Campo, Santo André, Mauá e Diadema; em Santo André, a desapropriação da área conhecida como Guaraciaba, para implantação de um parque urbano, colocou em risco o orçamento municipal durante cinco anos; e, em 1999, o orçamento de Mauá era de R$ 158 milhões e o valor dos precatórios era de R$ 131 milhões.

Com o crescimento das cidades, as terras públicas tornam-se escassas e ainda mais sujeitas a interesses privados. A implementação de políticas públicas que demandem terras de domínio público é limitada pelos efeitos dos conflitos dominiais incidentes sobre as terras públicas, terras devolutas e por dificuldades existentes nos procedimentos de desapropriação. Desapropriar uma área para fins de utilidade pública tem se tornado um pesadelo para a administração municipal.

5

A INDÚSTRIA DAS INDENIZAÇÕES NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Ocupação Irregular em um parque do Estado de São Paulo

5 A INDÚSTRIA DAS INDENIZAÇÕES NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Desde o início da década de 1980, são acolhidas pelos tribunais ações de desapropriações indiretas propostas por interessados que se sentiram atingidos no seu direito de propriedade, por limitação administrativa resultante da legislação ambiental. A Reserva Florestal de Cunha foi desapropriada e destinada à administração do Instituto Florestal, em decorrência de condenação sofrida pelo Estado[67] (Victor, 1975).

Na década de 1990, o governo do Estado encontrou-se diante de um grande número de ações de desapropriações indiretas, com enormes valores previstos nos cálculos para o pagamento de precatórios. Essas ações correspondem às desapropriações de áreas de interesse à implementação de políticas públicas como a construção de estradas, escolas e outros equipamentos urbanos que demandem a utilização de imóveis públicos.

A Constituição do Estado de São Paulo, de 1989, define[68]: "Ficam mantidas as unidades de conservação atualmente existentes, promovendo o Estado a sua demarcação, regularização dominial e efetiva implantação no prazo de cinco anos, consignando nos próximos orçamentos as verbas para tanto necessárias". Como consequência da não implementação de políticas de regularização fundiária, particulares munidos de precários documentos imobiliários passaram a reivindicar indenizações por prejuízos resultantes das limitações da legislação ambiental. Nesse processo, as irregularidades da documentação foram úteis para o surgimento da denominada "indústria das indenizações ambientais".

Há uma contradição entre a falta de recursos para a implantação e proteção das unidades de conservação do Estado e o dispêndio de grandes somas do erário para indenizações de áreas objeto de processos de desapropriações indiretas (São Paulo, 1992). O relatório denominado Desapropriações em Parques e Estações Ecológicas (Instituto Florestal, 1995) proporcionou uma primeira visão de conjunto dos conflitos, revelando distorções nos valores pagos em desapropriações indiretas e nos mapas. Esse documento sistematizou mais de 40 conflitos de documentação imobiliária, em unidades da Serra do Mar, litoral e Vale do Ribeira, com exemplos de irregularidades já comprovadas e

[67] *Ação judicial nº 109/82 – Comarca de Cunha.*
[68] *Artigo 44 – Disposições Transitórias.*

indicando possíveis irregularidades em ações que, na ocasião, estavam em andamento. No mesmo período houve destaque na imprensa para as irregularidades e excessivos valores alcançados nos cálculos de indenizações em ações de desapropriações indiretas em UCs e, nos mapas que instruem processos de indenizações indiretas.

Em nível federal, a gravidade do problema das superindenizações era identificada em vários Estados. Em 1999, o INCRA publicou o Livro Branco das Superindenizações (Brasil, 1999b), contendo informações sobre mais de 70 processos judiciais que tratam de desapropriações indiretas. Os cálculos das superindenizações alcançaram R$ 8 bilhões.

> *Tomamos a iniciativa de trazer ao conhecimento da população um tema que tem representado elevadíssimo ônus para os cofres públicos e, por conseqüência, à sociedade como um todo. Trata-se da elevação, artificial e exorbitante, dos valores pagos a título de indenização aos proprietários de terras desapropriadas por interesse social para fins de reforma agrária. A coleção de casos que apresentamos aqui, e que são apenas uma amostra, chegam a oito bilhões de reais em valores atualizados.*
>
> *O artifício da elevação exponencial dos preços das terras desapropriadas ocorre quase que invariavelmente por meio de ações judiciais, em processos que se arrastam por anos nas diversas instâncias do Poder Judiciário. Nos cálculos judiciais foram incluídas, ao longo dos anos, alegadas perdas com produção agropecuária não realizada, cujos lucros cessantes são atualizados monetariamente e capitalizados. Isso ocorre a despeito de serem as terras desapropriadas pelo INCRA, por definição, improdutivas. O mesmo acontece com as avaliações das benfeitorias dos imóveis desapropriados, sejam elas reprodutivas ou não, assim como com a absurda indenização da cobertura vegetal nativa* (Brasil, 1999b, p. 1).

Da mesma forma, a gravidade da situação no Estado de São Paulo fez com que o presidente da Assembléia nomeasse uma Comissão Parlamentar de Inquérito[69]. A finalidade da CPI consistiu na averiguação da existência e os fatos relacionados à chamada "indústria de indenização ambiental no Estado". Comentando os resultados expressos no Relatório CPI das Desapropriações Ambientais, Teixeira Júnior afirma:

> *Ficou comprovado nas diversas reuniões e oitivas realizadas que, na grande maioria dos casos, as indenizações imputadas*

[69] *Constituída pela aprovação do requerimento nº 907 de 1999 (Ato nº 55 de 1999, publicado no Diário Oficial da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, em 10 de novembro de 1999).*

> *ao Estado eram exorbitantes, pautavam-se em registros imobiliários inconsistentes, desprovidos de qualquer caracterização física do imóvel e que sequer informavam as respectivas áreas, mormente registradas pelo instituto da matrícula, ou seja, já na vigência da atual legislação, sob a égide dos preceitos anteriormente emanados [...]. Ao final da expropriatória indireta, a par de compensar – por muitas vezes muito mais do que regiamente – o administrado, o Estado adjudica o bem objeto da ação. Presume-se, pois, que, em atendimento aos princípios basilares de registros públicos, tenha o Estado incorporado ao seu patrimônio (igual ao patrimônio público de todos) bens perfeitamente identificados, situados no espaço em perfeita sintonia com o disposto em seu registro. Por mais das vezes, ledo engano. Ações verdadeiramente temerárias, calcadas em atos registrários imprecisos, conseguiram o intento. Milhões de reais suportados pelos contribuintes* (Teixeira Júnior, 2002, p. 40 e 42).

As publicações da Procuradoria Geral do Estado e Secretaria do Meio Ambiente, denominadas *Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas*, apresentam trabalhos de defesa do Estado em ações judiciais, nas quais são constatadas irregularidades e valores de indenizações que chegam a atingir um bilhão de reais (Schwuenk e Azevedo, 1998; Procuradoria Geral do Estado – PGE, 1999). Em 2002, existiam 1.169 processos judiciais de ações ambientais em áreas protegidas no Estado de São Paulo, distribuídas conforme a Tabela 1.

O autor apresenta entre os pressupostos que pautam as linhas gerais de defesa do Estado, em juízo, questões referentes à prova inequívoca de domínio e posse – "muitas vezes há dúvidas relevantes sobre a titularidade e posse efetiva dos interessados nas áreas onde se localizam estas áreas protegidas" – e espacialidade da restrição, "verificar se o imóvel está realmente inserido nos limites da área protegida" (Azevedo, 2002). Os riscos ao erário que, decorrentes das ações de indenização indireta constituem ameaça às unidades de proteção integral e outras políticas que exigem terras públicas, provocaram debates da sociedade na passagem do século XX para XXI, colocando o tema em evidência[70].

[70] *Seminário Desapropriações Ambientais, SMA SP – 1999, São Paulo; Seminário de Direito Ambiental Imobiliário – 1999, São Paulo; 1º Encontro de Grupos Especiais de Promotores de Justiça do Meio Ambiente – Desapropriação Indireta e Mata Atlântica, 1996, EEJI; Seminário Preço de Desapropriação de Terras: Limites às Políticas Públicas nas Áreas de Habitação, Meio Ambiente e Vias Públicas em São Paulo, 2000 e o Workshop Terras Públicas para Políticas Sociais: Aquisição e Desapropriação, 2002.*

Tabela 1. Distribuição das ações ambientais imobiliárias no Estado de São Paulo (Azevedo, 2002, p. 26).

Unidades de Consevação	Número de Processos
Parque Estadual da Serra do Mar	378
Estação Ecológica Juréia-Itatins	199
Parque Estadual de Jacupiranga	95
Parque Estadual de Ilhabela	129
Outros Parques e Estações Ecológicas	59
Subtotal em áreas mais restritivas	860
Áreas de Proteção dos Mananciais da Região Metropolitana de São Paulo	132
Tombamento e Áreas de Proteção Ambiental	83
Unidades de proteção diversas	94
Subtotal em áreas passíveis de uso	309
Total Geral	1.169

6

POLÍTICAS PÚBLICAS E CONFLITOS FUNDIÁRIOS NA IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO ESTADO

Parque Estadual Morro do Diabo, Teodoro Sampaio, Pontal do Paranapanema, SP

6 POLÍTICAS PÚBLICAS E CONFLITOS FUNDIÁRIOS NA IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO ESTADO

Embora não seja do escopo do presente trabalho detalhar as centenas de situações de conflitos de documentação imobiliária incidentes sobre as unidades de conservação do Estado de São Paulo, são apresentados, a seguir, dois exemplos que permitem a visualização dos mesmos. O primeiro apresenta aspectos da destruição da Grande Reserva do Pontal do Paranapanema e outras unidades criadas em terras públicas arrecadadas em ações discriminatórias nas primeiras décadas do século XX. O segundo apresenta informações sobre conflitos encontrados em unidades de conservação do Vale do Ribeira, amostras daqueles que se apresentam de forma generalizada na Serra do Mar, litoral do Estado, vale dos rios Ribeira de Iguape e Paraíba do Sul, podendo atingir milhares de situações de conflitos entre documentação e registro imobiliário e ocupação efetiva da terra (Figura 3).

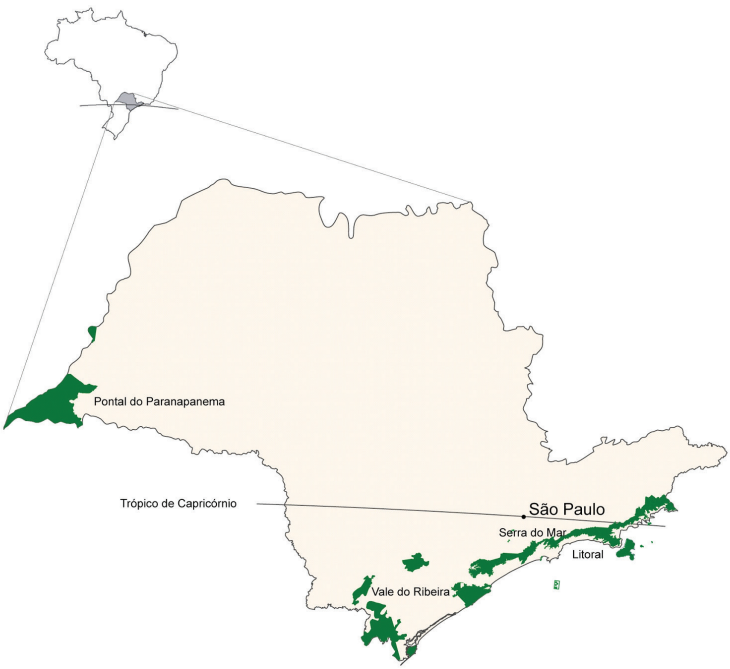


Figura 3. Unidades de conservação de proteção integral – Vale do Ribeira, Serra do Mar e Litoral Paulista. Fonte: Costa Neto (2006).

6.1 O DESAPARECIMENTO DAS RESERVAS FLORESTAIS DO PONTAL DO PARANAPANEMA

> *Um sistema novo, que reúna à administração séria a justiça rigorosamente feita, exercida por pessoal idôneo, e, si preciso for, apoiada em força publica adrede destacada, eis o que cumpre applicar para resolver a importante questão de terras do Paranapanema*[71].

Uma importante referência para o entendimento dos limites impostos pela questão fundiária à implantação de unidades de conservação é a destruição da Grande Reserva do Pontal e da Reserva Lagoa São Paulo, criadas pelos Decretos-Lei nº 13.049, de 06/11/1942 e nº 13.075 de 25/11/1942, sobre terras públicas que foram griladas e queimadas em poucas décadas. As primeiras referências sobre a grilagem de terras públicas do Pontal do Paranapanema podem ser encontradas no Boletim nº 4 de 1890, denominado Considerações Geographicas e Econômicas sobre o Valle do Rio Paranapanema e elaborado pela Commissão Geographica e Geológica do Estado de São Paulo.

> *As primeiras posses concedidas há cerca de 30 annos eram extensas regiões de muitos mil kilometros quadrados, cujos limites n'um território inteiramente desconhecido, difficilmente se poderiam assignalar com a identificação dos logares, e não obstante todas ellas estão hoje depé e são os fundamentos únicos da venda de vastas propriedades territoriaes. [...] Os processos de legitimação, assentados sobre bases falsas, com medições, as mais vezes, phantasticas, ou nunca realizadas no terreno, estão cada dia avolumando reaes difficuldades, para as quaes os mesmos proprietários concorrem scientemente. [...] Tivemos em mão títulos de legitimação de data quase recente, cujos dados constituem um acervo de inexatidões, já pela impropriedade das indicações já pela falta de elementos indispensáveis, já pela impossibilidade completa de com elles fechar o perímetro da vastíssima propriedade* (Commissão Geographica e Geológica..., 1890, p. 28).

A grande Reserva Florestal do Pontal do Paranapanema, em cerca de 250.000 ha de terras públicas, foi grilada e queimada, ocorrendo inclusive a utilização "de herbicidas como o 'agente laranja', em 5.000 ha, próximo à área do Morro do Diabo, com efeitos brutais para o meio ambiente" (Instituto Florestal, 1995; São Paulo, 1999, p. 75).

---

[71] *COMMISSÃO GEOGRAPHICA E GEOLÓGICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Considerações Geographicas e Econômicas sobre o Valle do Rio Paranapanema. São Paulo: Boletim, n. 4, p. 30, 1890.*

A Reserva do Pontal foi proposta por Alberto Löfgren, em 1905. Em 1936, o Estado declarou ilegítimos todos os títulos que tiveram origem em invasões de terras públicas, irregularmente registrados na metade dos anos de 1850, recuperando a terra para si. No início dos anos 1940, o interventor Fernando Costa decretou a reserva, que se estendia por 3 mil km^2. Fernando Costa morreu em acidente automobilístico, quando fazia campanha para governador em 1946. Adhemar de Barros foi eleito governador com apoio dos prefeitos do noroeste do Estado, renunciando à propriedade estadual sobre quase metade da Reserva do Pontal e permitindo que ela fosse atravessada por uma ferrovia (Dean, 1996).

> *A invasão da Reserva continuou no governo de seu sucessor, acompanhada pela violência e fraudulência habituais. Faixas de terra invadida eram vendidas e revendidas, e mesmo doadas a Conselhos Municipais, para conquistar aliados na tarefa de legitimação. A arrecadação de impostos fazia vista grossa nessas grilagens por meio da cobrança de impostos sobre as terras, impostos que os invasores simplesmente ficavam felicíssimos em pagar. De maneira mais astuta ainda, e com a colaboração do promotor público, faixas dessa terra pública, devido a impostos não pagos, eram ocasionalmente leiloadas a amigos em conluio! O Serviço Florestal estadual era reiteradamente instruído a não interferir nas atividades dos madeireiros, que estavam contrabandeando madeira rio Paraná abaixo. Migrantes afluíam em massa para a região, em busca de migalhas desse banquete. Era muito mais seguro invadir terra pública, afinal, o Estado não contratava pistoleiros. O mais desastroso é que os grileiros estavam queimando floresta no Pontal simplesmente para suplantar o interesse do Estado. Uma vez eliminada a floresta não haveria nada a proteger!* (Dean, 1996, p. 293).

Em maio de 1954, os jornais da capital estadual[72] iniciaram uma campanha em favor da preservação, revelando nomes de diversos funcionários envolvidos em ilegalidades no Pontal e exigindo a retirada de invasores de terras declaradas protegidas. O governador Jânio Quadros propôs a proteção de 90% da área da Reserva que, segundo um levantamento aéreo, permanecia coberta pela floresta. "A defesa do Pontal pela administração Quadros foi inócua e seus sucessores demonstraram preocupação ainda menor" (Dean, 1996, p. 296). O avanço das ações dos grileiros e o declínio das reservas florestais podiam ser observados, no período 1955 a 1961, nos carregamentos ferroviários de toras e na madeira serrada em Presidente Prudente.

---

[72] *Ver em Dean, 1996, p. 430, notas 23, 24, 25, 26 e 28 com as referências das diversas reportagens dos jornais Folha da Manhã, O Estado de S. Paulo e Jornal da Tarde.*

> *Em 1966, Adhemar de Barros, novamente governador, decretou a abolição definitiva da Reserva do Pontal. Os grileiros haviam garantido que dariam emprego a milhares de pessoas. A realidade era que os trabalhadores contratados para limpar a mata eram depois instruídos a plantar capim de pasto e, tendo completado essa tarefa, eram despedidos. Como em tantas áreas do Estado anteriormente em florestas, o gado tomava o lugar das pessoas, dessa vez sem um intervalo agrícola* (Dean, 1996, p. 296).

O destaque de Dean para a reportagem do jornal *O Correio Paulistano*, que se colocou ao lado dos grileiros, permite uma idéia das proporções assumidas pela confusão fundiária estabelecida e o uso desta para justificar a dilapidação do patrimônio público:

> *Uma vez que todos os títulos de terra no Brasil eram dúbios, perguntava o jornal, com cinismo ainda mais deslavado, por que distinguir esses dos demais? Adquirir terra pública por meio de invasão, insistia o jornal, era uma tradição nacional – designá-la para integrar reservas protegidas evidentemente não o era* (Dean, 1996, p. 295).

Leite (1998) descreve a destruição da Reserva Lagoa São Paulo e Pontal do Paranapanema e o processo de retomada, pelo Estado, da Reserva do Morro do Diabo. Nas ações discriminatórias realizadas em Presidente Prudente, confirmadas pelo Tribunal de Justiça do Estado, e em Presidente Venceslau, títulos originados em grilagens, fraudes e declarações falsas ao Registro Paroquial foram declarados imprestáveis[73] (Leite, 1998). São apresentados, a seguir, alguns trechos compilados de Leite (1998), que exemplificam as forças que impulsionaram as ações realizadas para a ocupação do patrimônio público abrangido pelas reservas florestais:

> *Segundo informações colhidas, em Presidente Venceslau, de todas as comissões formadas com objetivo de verificar a situação da Reserva Lagoa São Paulo, faziam parte funcionários do escritório da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário daquela cidade, alguns deles comprometidos com grandes ocupantes de imóveis rurais nas áreas das reservas (Leite, 1998, p. 73) [...]. Sobre as terras adquiridas, a maioria dos compradores recolhia normalmente o imposto*

[73] *O Registro do Vigário estabelecido pelo Regulamento nº 1.318 de 1854, que constituiu um vetor de formalização de superposição de documentação da propriedade imobiliária favorecendo e reconhecendo processos de grilagens de terras, é discutido no presente trabalho.*

> *territorial rural. Esta sempre se constituiu na maneira prática de, aos poucos, preparar terreno para a solicitação na justiça, pelo interessado, da alienação do imóvel em seu nome, tendo em vista a ocupação por "posse pacífica e pagamento regular dos impostos" (Leite, 1998, p. 85) [...], na cidade de Presidente Venceslau, um grupo de interessados engendrava um plano que pudesse valorizar legalmente os títulos de posse dentro do perímetro do Morro do Diabo. Tal grupo acabaria por comprometer autoridades fiscais, o promotor e o juiz da comarca. Além dos próprios interessados no imenso imóvel, naturalmente. A Operação envolveria milhares de cruzeiros, em espécie e em terras [...]. O golpe consistia basicamente em levar a hasta pública algumas "propriedades". Os arrematantes obteriam assim, da própria justiça, um documento legalizado que os integraria no domínio da terra arrematada. O valor mais profundo do golpe, no entanto, é que se abriria o caminho para a legalização de todos os demais títulos, valorizando-os, o que tornaria regular o comércio de terras (Leite, 1998, p. 87) [...] as grandes aventuras imobiliárias do Pontal eram quase sempre praticadas por prefeitos ou ex-prefeitos das cidades da região. Havia mesmo o envolvimento de figuras influentes dos Poderes Legislativo e Executivo estadual. Parentes próximos, às vezes (Leite, 1998, p. 89) [...]. Era a política do fato consumado: punha-se fogo à mata antes que fosse salva pela lei (Leite, 1998, p. 91).*

A pesquisa feita pelo autor demonstra que a destruição das Reservas do Pontal e Lagoa São Paulo foi feita sob ações de grilagem de terras, violência contra o pequeno produtor e, também, o envolvimento de autoridades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário[74]. Esses fatos evidenciam a incapacidade histórica de estruturação dos governos para as diversas etapas de estabelecimento do controle sobre terras devolutas, desde a execução de ações discriminatórias, até a implantação de atividades contínuas de fiscalização do patrimônio imobiliário público envolvido.

O aperfeiçoamento da legislação de ordenamento da terra e as ações governamentais foram seguidos de processos de desestruturação dos avanços alcançados, determinados por interesses privados.

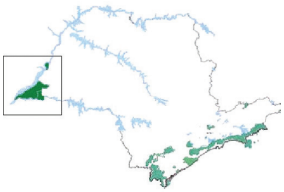
---

[74] *Ver descrição do golpe aplicado para legalização de títulos no interior das terras públicas da gleba do Morro do Diabo, com o envolvimento de autoridades fiscais, o promotor e o juiz da comarca. O golpe serviria também para justificar a liquidação das Reservas da Lagoa São Paulo e do Pontal (Leite, 1998. p. 87-88).*

O caso do Pontal do Paranapanema é um exemplo de trabalho governamental para apuração de terras devolutas, levado às últimas consequências, com destinação das terras públicas à conservação ambiental, que foi destruído numa etapa seguinte. A falta de ações decisivas para fiscalização e conservação, abriu as portas para a grilagem, devastação florestal e violência social. A Lei e o aparato estrutural dos órgãos públicos não constituíram instrumentos úteis para o enfrentamento de grupos privados representados junto a autoridades beneficiadas pelas riquezas resultantes da ocupação ilegal de terras devolutas.

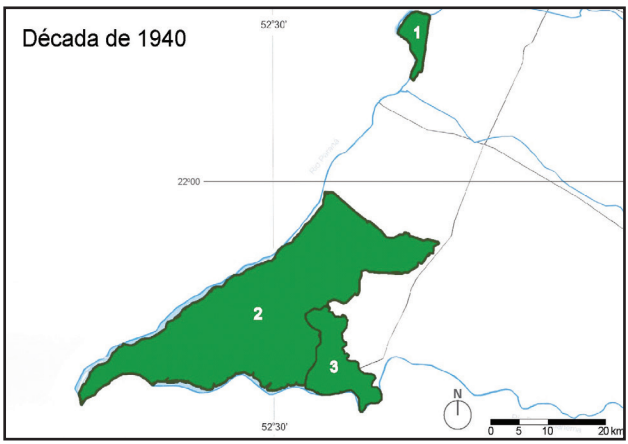
Cem anos após a Lei de Terras de 1850, a devastação de florestas sobre terras devolutas era feita, também em desrespeito à legislação do ordenamento da terra e à legislação ambiental, por meio da grilagem de terras, para a formação rápida de latifúndios, com o objetivo de evitar que reservas florestais criadas pelo poder público fossem preservadas. As três reservas abrangiam originalmente 297.340 ha de terras públicas, restando apenas a Reserva Florestal do Morro do Diabo, hoje Parque Estadual Morro do Diabo, com 33.345 ha. Os mapas apresentados nas Figuras 4 e 5 permitem a visualização da abrangência da destruição daquelas que poderiam ser reservas de inestimável patrimônio biológico, destinadas ao conhecimento científico das futuras gerações. Tratou-se de investida contra o patrimônio imobiliário e ambiental, de interesse difuso.

O desaparecimento da Reserva do Pontal estabeleceu um marco do fim das porções florestais contínuas na região, onde, no final do século XX, não existiam mais áreas florestais nativas contínuas de grande extensão. Os remanescentes concentram-se em um reduzido número de unidades que abrigam, de forma precária, em fragmentos de pequeno a médio porte, como no Parque Estadual do Morro do Diabo, o que restou da biodiversidade original. “São fragmentos florestais insulados, numa paisagem regional de áreas urbanizadas ou destinadas à agropecuária, onde se faz presente o conflito pela posse da terra” (Costa Neto et al., 2000, p. 441).



Situação original
1. Reserva Estadual Lagoa São Paulo – 13.343 ha
2. Grande Reserva do Pontal do Paranapanema – 246.800 ha
3. Reserva Estadual do Morro do Diabo – 37.156 ha

A



Área Remanescente
Parque Estadual Morro do Diabo – 33.845 ha

B

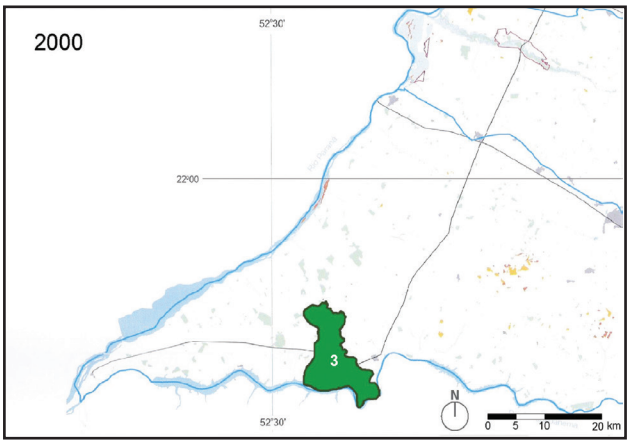


Figura 4. Devastação das Reservas Florestais do Pontal do Paranapanema: A - devastação na década de 1940; B - devastação em 2000 (adaptadas de Leite, 1998 e São Paulo, 2005).

6.2 CONFLITOS FUNDIÁRIOS NAS UNIDADES DA REGIÃO DA SERRA DO MAR E LITORAL PAULISTA

As informações apresentadas a seguir foram extraídas de publicações que sistematizaram resultados de levantamentos realizados, no período 1985 a 2000, pelas equipes de regularização e implantação do Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – PETAR, Parque Estadual de Jacupiranga e outras unidades da região da Serra do Mar e litoral do Estado (Figura 5). Permitem uma amostra dos conflitos que ocorrem de forma generalizada nessa região e dos efeitos sobre os trabalhos de implantação de unidades de conservação de proteção integral[75].

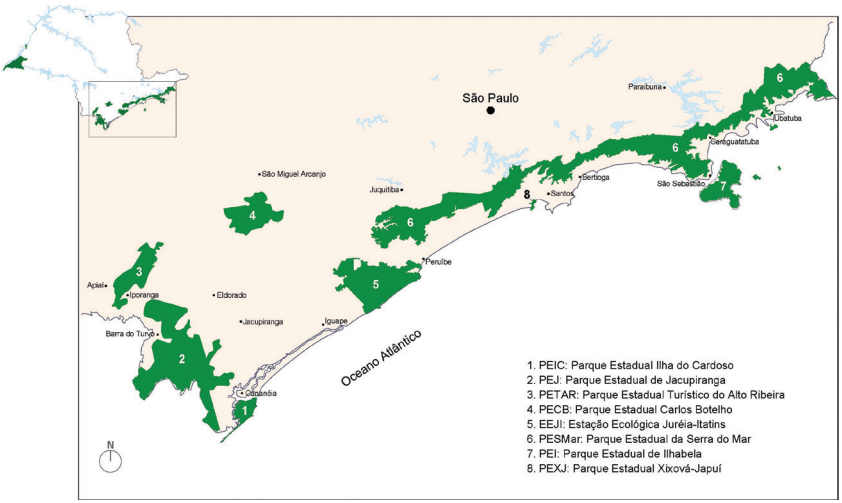


Figura 5. Unidades submetidas a conflitos levantados de 1985 a 2000 nas regiões da Serra do Mar e Litoral do Estado. Fonte: Costa Neto (2006).

De acordo com os dados apresentados no Projeto PETAR (São Paulo, 1988; 1991), a área dessa unidade está sujeita a um grande número de conflitos de documentação imobiliária. Na Figura 6 é apresentada a localização do 17º perímetro de Apiaí, na Figura 7 as terras públicas deste perímetro e na Figura 8 os registros imobiliários que se sobrepõem à imóvel de domínio público[76] arrecadado na ação discriminatória do 17º Perímetro de Apiaí.

[75] *São Paulo, (1973, 1988, 1991, 1992, 1996, 1998a, 1998b, 1999) e Teleginski (1986).*

[76] *Ação Discriminatória realizada na década de 1930, sentença de 06/08/1940. Matrícula nº 2987 – Registro de Imóveis da Comarca de Apiaí – 4 de junho de 1987.*

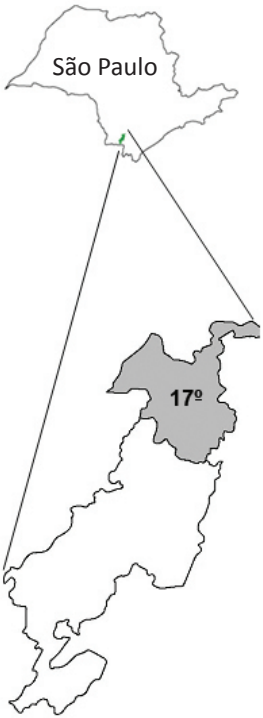


Figura 6. Localização do 17º Perímetro de Apiaí no Estado de São Paulo.

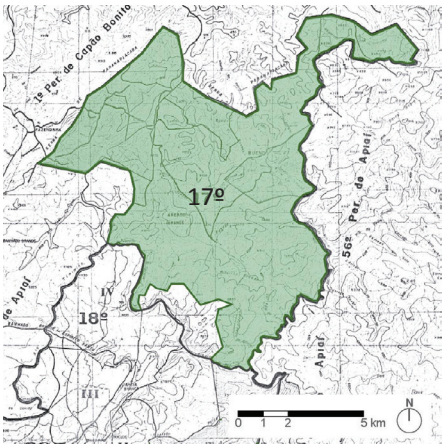
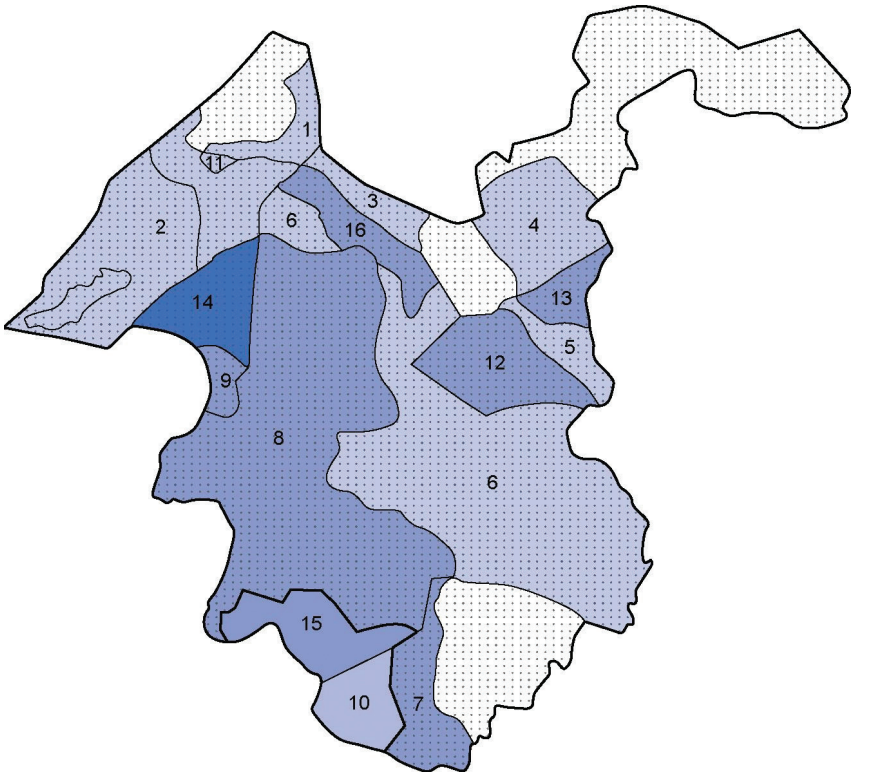


Figura 7. Terras públicas do 17º Perimetro de Apiaí (adaptada de São Paulo, 1988).



Terras públicas do 17º Perímetro de Apiaí – PETAR (Matrícula nº 2.987)

Dois "andares"
Áreas 1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 e 11 onde ocorre superposição envolvendo um imóvel particular registrado (RI) sobre terras públicas; e,
Área 10 onde ocorre superposição de dois imóveis particulares.

Três "andares"
Áreas 7 - 8 - 9 - 12 - 13 e 16 onde ocorre superposição envolvendo dois imóveis particulares registrados (RI) sobre terras públicas; e,
Área 15 onde ocorre superposição envolvendo três imóveis particulares.

Quatro "andares"
Área 14 onde ocorre superposição envolvendo três imóveis particulares registrados (RI) sobre terras públicas.

Figura 8. Superposição de documentação e registros de propriedades imobiliárias em "andares" sobre terras públicas do 17º Perímetro de Apiaí - PETAR (adaptada de São Paulo, 1991).

Esse imóvel público abrange área de 8.055,23 ha destinada para a administração do Parque. As áreas "particulares", que conflitam com essa propriedade do Estado, foram registradas em Cartórios da Região com base em precários documentos, que não contêm elementos técnicos que permitam a localização precisa e apuração do tamanho exato das mesmas. São documentos irregulares que, apesar de não terem sido reconhecidos como documentos válidos na ação discriminatória, não foram cancelados e continuam disponíveis no mercado imobiliário. Até que fossem identificadas, essas irregularidades viabilizaram ações ilegais no interior do Parque, causando degradação ambiental, com a implantação de florestas exóticas, desvio de cursos d'água, desmatamento, entre outras, inclusive com autorização expedida formalmente pelo poder público.

A segunda situação refere-se a conflitos entre áreas objeto de ações judiciais de desapropriações indiretas, cujos registros imobiliários apresentam irregularidades e superposição entre si, com outros registros particulares e com área de domínio público. Nesse caso, foram identificadas irregularidades que estavam viabilizando: a indenização de uma mesma área duas vezes em decorrência da superposição parcial entre glebas de duas empresas (Figura 9 – polígono A); indenização de terras públicas do 18º perímetro de Apiaí e do 19º perímetros de Apiaí, já destinadas à administração do PETAR[77] (B); e, indenização de gleba não afetada pelo Parque, sobre a qual ainda incidia conflito com terra devoluta julgada na ação discriminatória do 25º perímetro de Apiaí, que, por sua vez, foi titulada irregularmente para terceiros, pela Prefeitura do município de Iporanga[78](C).

Esse fato demonstrou a falta de controle sobre a localização de imóveis em processo de desapropriação indireta, gerando riscos de pagamentos indevidos e múltiplas indenizações de uma mesma área, viabilizados por registros de imóveis irregulares.

[77] *Decreto nº 25.340/1986.*

[78] *Titulação efetuada fora da competência do município, devido à localização da área fora do raio de 8 quilômetros da sede municipal.*

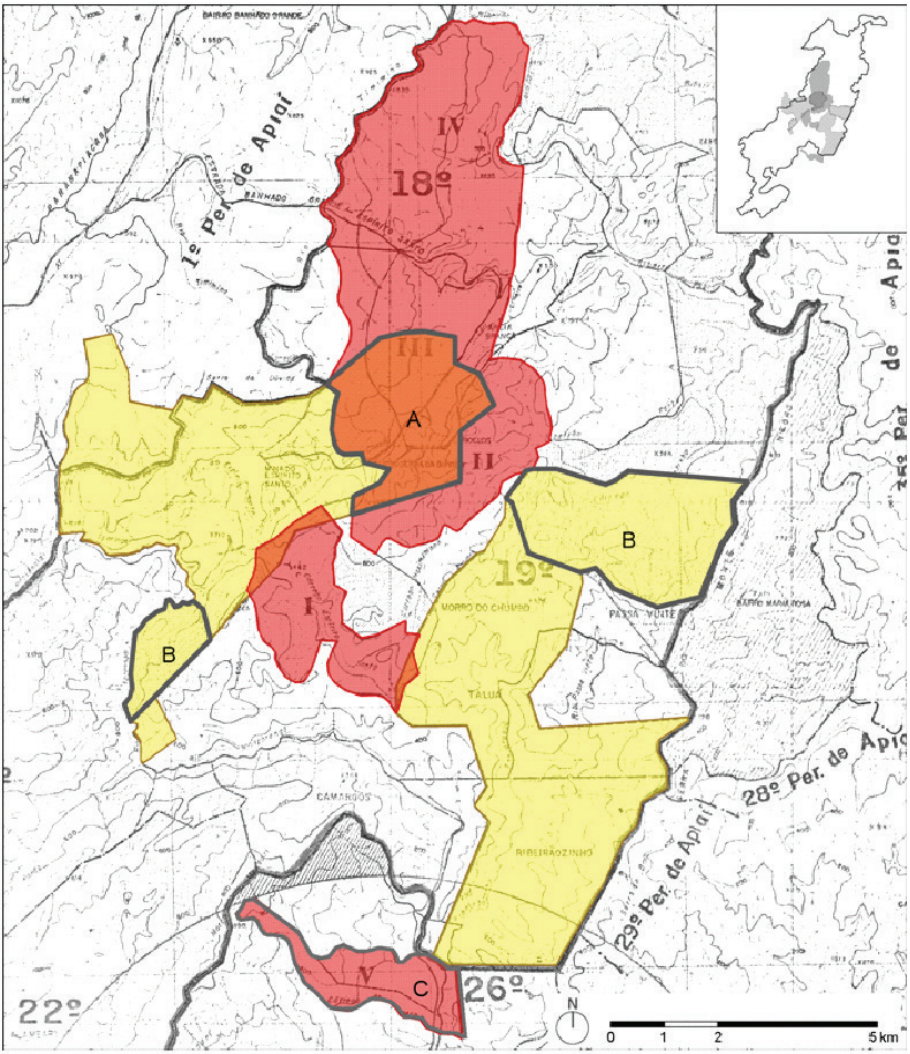


Figura 9. Superposição de áreas e outras irregularidades em ações de desapropriação indireta no PETAR (adaptada de São Paulo, 1988).

Outra situação que merece destaque se refere à identificação de irregularidades na documentação imobiliária de áreas situadas no entorno do PETAR, utilizada para obtenção de autorizações de desmatamento nos órgãos responsáveis, com o objetivo de conferir um caráter legal às ações ilegais realizadas em campo. Entre as irregularidades, pode ser destacada a precariedade das descritivas cartográficas e dos mapas apresentados pelos infratores, que não permitiam a localização dos imóveis, favorecendo a extração de

recursos naturais em qualquer área. Demonstrou também que a confusão existente na documentação imobiliária, quando utilizada na instrução de procedimentos administrativos e judiciais, pode gerar desdobramentos imprevisíveis na avaliação dos órgãos públicos e favorecer o desenvolvimento de ações ilegais em campo (Figura 10).

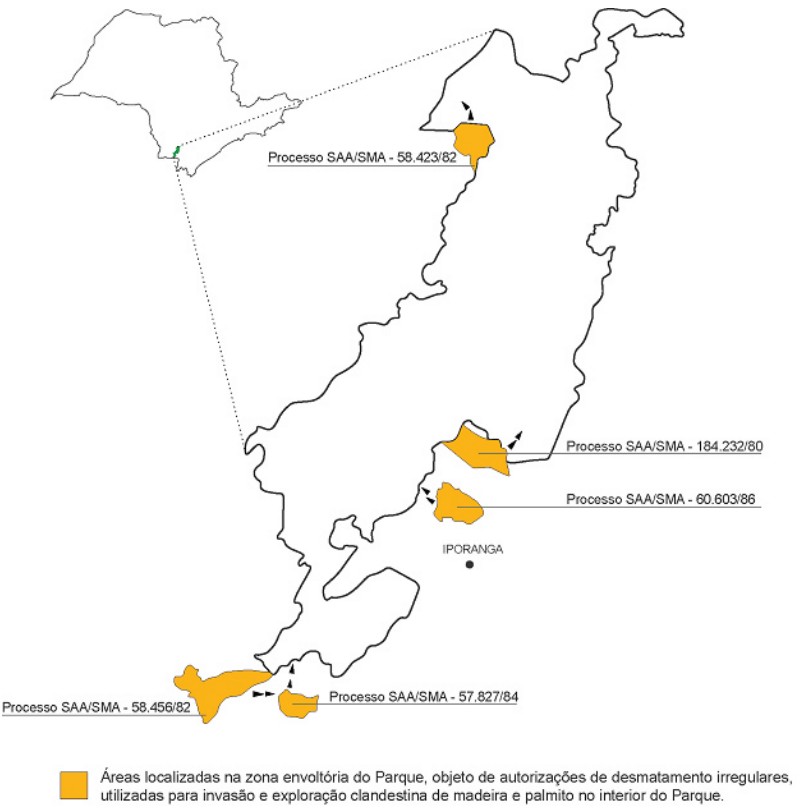


Figura 10. Frentes de atividades ilegais no PETAR, viabilizadas por documentação irregular (adaptada de São Paulo, 1991).

Da mesma forma, os levantamentos descritos em São Paulo (1988; 1991) apresentam situações do uso de documentação imobiliária irregular para viabilizar a abertura de frentes de implantação de loteamentos clandestinos no interior do PETAR.

A Figura 11 permite uma ideia das ações articuladas de infratores em campo, com utilização da confusão existente em precária documentação imobiliária, para viabilização de duas frentes de loteamentos clandestinos.

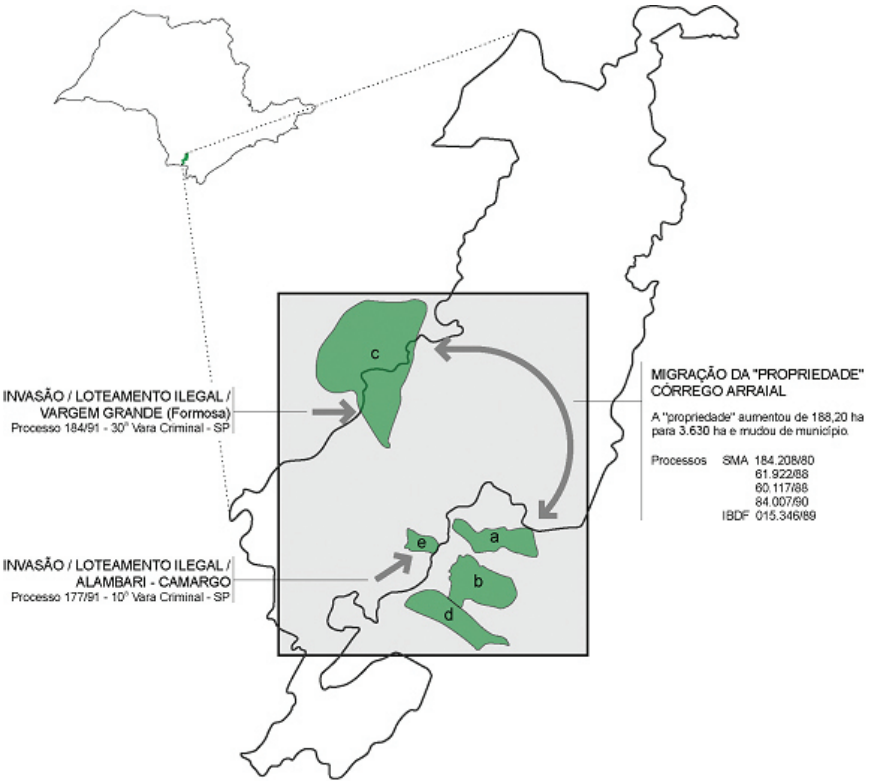


Figura 11. Frentes de atividades ilegais e loteamento clandestino no PETAR, viabilizadas por documentação irregular (adaptada de São Paulo, 1991)[79].

A partir da análise do levantamento empírico realizado no período de 1985 a 2000 na Secretaria do Meio Ambiente – SP, fica explícito o uso de documentação irregular para viabilizar ações ilegais em parques e estações ecológicas, como a extração de produtos florestais, grilagens de terras, a implantação de loteamentos clandestinos e, também, para a instrução de processos de desapropriações indiretas, na busca de indenizações milionárias do governo do Estado. A complexidade dos conflitos de documentação imobiliária, nas áreas onde o domínio público ainda não foi consolidado, é traduzida espacialmente pela superposição de "propriedades" em vários "andares de terras", inclusive sobre terras públicas.

[79] *Levantamentos com base em escrituras falsas (glebas a, b, c, d, e) constantes nos processos administrativos citados (N. do R.).*

7

CONCLUSÃO

Figueira junto à “Cachoeira do Meu Deus” – Quilombo do Sapatu - APA dos Quilombos do Médio Ribeira, antigo Parque Estadual do Jacupiranga, Eldorado, SP

7 CONCLUSÃO

A manutenção da desordem na documentação e no registro da propriedade imobiliária, ao longo dos cinco séculos de ocupação do território brasileiro e dentro de uma perspectiva histórica de acumulação do capital, tem sido funcional para a preservação das relações de poder, que determinam um padrão de desenvolvimento econômico dissociado do desenvolvimento social e ambiental, no qual se encontram as dificuldades para implementação de políticas de conservação da natureza.

No decorrer do século XX, as ações governamentais para a implantação de unidades de proteção integral encontram, como principal obstáculo, os limites impostos pela indisciplina da documentação e registro da propriedade imobiliária. A implementação de políticas públicas de conservação desses espaços naturais exige a incorporação ao patrimônio público de enormes porções territoriais, que abrangem os últimos remanescentes florestais do Estado.

A experiência de implantação de unidades de conservação no Estado de São Paulo, desenvolvida no período de 1985 a 2000, demonstrou que o problema não se resume à falta de recursos para a desapropriação de terras e nem às garantias constitucionais ao direito de propriedade. A exigência de desapropriação que, conforme Marés (2003), promove a permanência da "supremacia da propriedade privada sobre qualquer benefício social", está associada à necessidade de saneamento das irregularidades acumuladas durante séculos na documentação e no registro da propriedade imobiliária e, ainda, à necessidade do comprometimento dos governos na implementação de políticas públicas efetivas de regularização fundiária.

A análise de documentos e mapas originados em grilagens e fraudes, em irregularidades no ato da titulação e, em documentos e mapas alterados ilegalmente durante os procedimentos de transmissão de domínio no registro de imóveis, constitui uma exigência para a apuração dos reais direitos de propriedade envolvidos na implantação de unidades de conservação, sejam estes direitos públicos ou direitos privados.

A transparência e agilidade dos procedimentos de regularização fundiária são determinantes para instrução adequada de processos

administrativos e judiciais, favorecendo a desapropriação de terras abrangidas pelas unidades de proteção integral, dentro de custos aplicáveis no Comércio Imobiliário, onde o poder público, considerando, inclusive, a arrecadação de terras devolutas que podem ser destinadas às unidades de conservação, poderia regularizar tais terras com menor custo para o erário.

Cadastros e diagnósticos fundiários, que dêem transparência aos conflitos existentes na documentação e no registro imobiliário, são instrumentos fundamentais para a definição de políticas e estratégias de regularização dominial. Podem contribuir para o estabelecimento de ações práticas, dos Poderes Executivo e Judiciário, visando à resolução do grande número de conflitos existentes nas unidades de proteção integral do Estado de São Paulo.

No início do século XXI, a confusão estabelecida na documentação imobiliária constitui instrumento utilizado para dificultar a implementação de políticas públicas de conservação da natureza que demandem terras de domínio público. A aplicação da legislação ambiental, por mais aperfeiçoada que seja, encontra, invariavelmente, as barreiras definidas pela desordem existente na documentação da propriedade e do registro imobiliário[80].

O desafio de superar essa desordem e seus desdobramentos negativos ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental exige o estabelecimento de novo ordenamento jurídico da terra, fundamentado no controle do seu uso, a partir da execução de cadastros e diagnósticos tecnicamente confiáveis e, ainda, na regularização ou no cancelamento do grande número de documentos viciados na origem e nos procedimentos de transmissão de domínio.

Um novo ordenamento jurídico da propriedade imobiliária deve prever mecanismos que viabilizem a função social e ambiental da terra, sem a necessidade de indenizações, ou com indenizações suportáveis pelos Governos responsáveis, mas somente após a efetivação do saneamento dos conflitos de documentação imobiliária

[80] *Na busca de uma sistematização estadual dos problemas incidentes sobre as Unidades de Conservação de Proteção Integral o Estado de São Paulo instituiu o Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo – SIGAP, pelo Decreto nº 60.302, de 27/03/2014 (N. do R.).*

existentes. Esses mecanismos poderão viabilizar também a criação de novas unidades de proteção integral ou regularização das já existentes em áreas que preservam importantes remanescentes dos ecossistemas originais.

A regularização fundiária visando à consolidação do domínio público, das terras abrangidas por unidades de proteção integral, representa o principal desafio para viabilização das mesmas e encontra os limites impostos pela exigência da desapropriação das terras particulares. O direito absoluto da propriedade privada, mesmo que sustentada por precária documentação imobiliária, sobre benefícios sociais ou ambientais, na prática, ainda está vigente.

8

BIBLIOGRAFIA

“Mirante da Boa Vista” – PETAR, Apiaí, SP

8 BIBLIOGRAFIA

AZEVEDO, P.U.E. Implementando as Unidades de Conservação: particularidades da regularização fundiária. In: MILANO, M. S. (Org.). **Unidades de Conservação:** atualidade e tendências. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p. 17-30.

BALDEZ, M.L. **Sobre o papel do direito na sociedade capitalista – ocupações coletivas:** direito insurgente. Petrópolis: Centro de Defesa dos Direitos Humanos, 1989. 20 p.

BATTAGLIA, L. **Cadastros e registros fundiários:** a institucionalização do descontrole sobre o espaço no Brasil. 1995. 329 f. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

BECKER, A.; CAVALCANTI, V. **Constituições Brasileiras de 1824 a 1988.** Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004. v. 1, 283 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Coleção de Leis do Império.** Disponível em: <www.2.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio>. Acesso em: 6 abr. 2005.

_____. Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário. **Livro branco da grilagem**. Brasília, DF, 1999a. 41 p.

_____. Ministério de Política Fundiária e da Agricultura Familiar. **Livro branco das superindenizações:** como dar fim a essa "indústria". Brasília, DF, 1999b. 22p.

_____. Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC**: Lei nº 9985, de 18 de julho de 2000. Brasília, DF: MMA/SBF, 2000. 32 p.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1988. 144 p.

BRITO, V.C. **Estação Ecológica Juréia-Itatins:** aspectos de sua implantação. 2005. 157 f. Monografia (Especialização em Direito Ambiental) – Escola Superior de Direito Constitucional, São Paulo.

CHAUÍ, M. **Brasil:** mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. 103 p.

COMMISSÃO GEOGRAPHICA E GEOLÓGICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Considerações geographicas e econômicas sobre o Valle do Rio Paranapanema.** São Paulo: Leroy King Bookwalter – Typographia Kink, 1890. 156 p. (Boletim n. 4).

COSTA, J.P.O. et al. **A questão fundiária:** roteiro para a solução dos problemas fundiários nas Áreas Protegidas da Mata Atlântica. São Paulo: Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, 1994. 47 p. (Caderno n.1).

COSTA NETO, J.B. Irregularidades na documentação imobiliária como obstáculos à implantação de unidades de conservação de proteção integral do Estado de São Paulo. In: TERRA urbana para políticas sociais: aquisição e desapropriação, 2002, São Paulo. São Paulo: LABHAB/ FAUUSP, 2002. (Apoio Lincoln Institute of Land Policy).

_____. **A questão fundiária nos Parques e Estações Ecológicas do Estado de São Paulo** – origens e efeitos da indisciplina da documentação e do registro imobiliário. 2006. 236 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

COSTA NETO, J.B.; OLIVA, A. Políticas relacionadas à criação e implantação de unidades de conservação de proteção integral do Estado de São Paulo – avanços e dificuldades na década de 90. In: CONCRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 3., 2002, Fortaleza.. **Anais...** Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidade de Conservação/ Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p. 733-743.

COSTA NETO, J.B.; TELEGINSKI, A.; OLIVA, A. Levantamento fundiário nas UCs de proteção integral do Estado de São Paulo – aplicação em planos de manejo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2., 2000, Campo Grande. **Anais...** Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação/ Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2000. p. 441- 451.

COSTA NETO, J.B. et al. (Org.). **A Reserva da Biosfera da Mata Atlântica no Estado de São Paulo**. São Paulo: Reserva da Biosfera da Mata Atlântica no Estado de São Paulo, 1997, 44p;. (Caderno n. 5).

CUNHA, E. da. **Contrastes e confrontos.** 8. ed. Porto: Lello & Irmão, 1941. 192 p.

DEAN, W. **A industrialização de São Paulo**. Tradução de Octavio Mendes Cajado. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991. 270 p.

_____. **A ferro e fogo:** a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. 484 p.

DENALDI, R.; DIAS, S.G. Limites da regularização fundiária: a experiência do município de Santo André. In: ABRAMO, P. (Org.). **A cidade da informalidade:** o desafio das cidades latino americanas. Rio de Janeiro: FAPERJ: Sette Letras, 2003. 328 p.

DINIZ, M.H. **Código Civil Anotado**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. 1.266 p.

ÉLERES, P. **Intervenção territorial federal na Amazônia**. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 2002. 157 p.

FAORO, R. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. 13. ed. São Paulo: Globo, 1998. v. 1, 949 p.

FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. Princípios, bases e desafios de uma política nacional de apoio à regularização fundiária sustentável. In: DIREITO à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: MG, 2004. p. 310-363.

FOSTER, G. de R. **A privatização das terras rurais**. Barueri: Manole, 2003. 184 p.

FRANCISCO, C.A. **Do registro de imóveis e seu cancelamento**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999. 335 p.

FREYRE, G. **Casa grande e senzala**. Rio de Janeiro: Record, 2001. 670 p.

FURLAN, S.A. **Lugar e cidadania:** implicações sociais e ambientais das políticas de conservação ambiental (o caso do Parque Estadual de Ilhabela – São Sebastião – SP). 2000. 576 f. Tese (Doutorado em Geografia Física) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – FFLCH/USP, São Paulo.

GUILLAUMON, J.R. Mudança do pólo econômico do Nordeste para o Sudeste, no Brasil, e a destruição da floresta Mata Atlântica. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE AMERICANISTAS, 1988, Amsterdam. **Anais...** São Paulo: FAPESP, 1989. v.1, n. 2, p. 13-41.

GUNN, P. Notas sobre as tecnologias de cartografia – algumas implicações para o urbanismo das cidades coloniais no Brasil. **Pós** - Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, n. 8, p. 198-211, dez. 2000.

HOLANDA, S.B. de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 220 p.

INSTITUTO FLORESTAL – IF (São Paulo, SP). **Desapropriações em parques e estações ecológicas**. São Paulo: SMA/IF, 1995. 45 p. (Relatório Técnico).

_____. **Tabela de Participação Percentual de Área Protegida por Área Municipal no Estado de São Paulo** (aplicação da Lei Estadual n° 8.510 de 29 de dezembro de 1993), São Paulo: SMA/IF, maio 2005.

INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL – IRIB. (São Paulo, SP). **Leis hipotecárias do Brasil Império.** Disponível em: <www.irb.org.br>. Acesso em: dez. 2005.

LACERDA, M. L. **Tratado das terras do Brasil**. Rio de Janeiro: Alba, 1960. v. 1, 870 p.

LEITE, J.F. **A ocupação do Pontal do Paranapanema**. São Paulo: Hucitec/Fundação UNESP, 1998. 202 p.

LIMA, R.C. **Pequena história territorial do Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 1954. 110 p.

LOPES, M.A.R. (Coord.). **Código de Processo Civil**. 4. ed. rev., atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. 1.135 p.

MARÉS, C.F. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2003. 142 p.

MARICATO, E.T.M. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O. et al. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. 192 p.

_____. **Brasil, cidades –** alternativa para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001. 204 p.

MARICATO, E. (Coord.) et al. Preço de desapropriações de terras: limite às políticas públicas nas áreas de habitação, meio ambiente e vias públicas em São Paulo. In: WORKSHOP DO LABORATÓRIO DE HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS HUMANOS DA FAU – LABHAB,

USP, 2001, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAU, USP (LABHAB), ago. 2002. (Apoio: Lincoln Institute of Land Policy).

MARTINS, J. S. **O cativeiro da terra**. São Paulo: Ciências Humanas, 1979. 150 p.

_____. **O poder do atraso:** ensaios de sociologia da história lenta. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999. 174 p.

MARX, M. **Cidade no Brasil:** terra de quem? São Paulo: Nobel/EDUSP, 1991. 143 p.

MILARÉ, E. **Legislação ambiental do Brasil**. São Paulo: APMP, 1991. 640 p. (Série Cadernos Informativos).

MONBEIG, P. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo**. Tradução de Ary França e Raul de Andrade e Silva. São Paulo: Hucitec: Polis, 1984. 392 p.

MOREIRA, T. A falta ou falsa política habitacional brasileira. In: WORKSHOP DO LABHAB – LABORATÓRIO DE HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS HUMANOS DA FAU, USP, 2002, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAU, USP (LABHAB), ago. 2002. (Apoio: Lincoln Institute of Land Policy).

NOGUEIRA-NETO, P. **Estações Ecológicas –** uma saga de ecologia e de política ambiental. São Paulo: Empresa das Artes, 1992. 103 p.

OLIVA, A. **Programa de manejo fronteiras para o Parque Estadual Xixová-Japuí – SP**. 2003. 239 f. Dissertação (Mestre em Recursos Florestais) – Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Universidade de São Paulo, Piracicaba.

PORTO, J. C. **Estudo sobre o sistema sesmarial**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco: Imprensa Universitária, 1965. 200 p.

PRADO JÚNIOR, C. **História econômica do Brasil**. 45. reimp. São Paulo: Brasiliense, 1998. 364 p.

RAMOS, F.P. **No tempo das especiarias:** o império da pimenta e do açúcar. São Paulo: Contexto, 2004. 287 p.

RESENDE, R.U. **As regras do jogo:** legislação florestal e desenvolvimento sustentável no Vale do Ribeira. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2002. 198 p.

SÃO PAULO (Estado). **Colleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo.** São Paulo: Typographia do Diário Official, Biblioteca da Casa Civil, Governo do Estado. (Actos do Poder Legislativo: 1895, 1895, 1896, 1898, 1900, 1901 e 1906).

_____. **Regularização imobiliária de áreas protegidas.** São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1999. 477 p.

_____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Estudo para o Parque Estadual de Jacupiranga**. São Paulo, 1973. (Relatório Técnico G.T., instituído pelo Decreto nº 981, de 24/01/1973).

_____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Projeto PETAR** – sistematização de dados e atividades em desenvolvimento do Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – PETAR. São Paulo: Departamento de Parques e Áreas Naturais/Coordenadoria de Parques e Preservação Ambiental de São Paulo, 1988. 70 p.

_____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Projeto PETAR**. São Paulo, 1991. 57 p. (Relatório Técnico).

_____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Plano de Ação Emergencial** – implantação e manejo de UCs. São Paulo: SMA/CINP/IF/DRPE, 1992. 78 p. (Relatório Técnico).

_____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Atlas das Unidades de Conservação Ambiental do Estado de São Paulo:** parte 1 – litoral. São Paulo: CESP/SMA, 1996. 37 p.

_____. Secretaria do Meio Ambiente. **Planos de Manejo das Unidades de Conservação:** Parque Estadual Xixová-Japuí – Plano de Manejo – Fase 1 – Consolidação de dados e diretrizes preliminares. São Paulo: Coordenadoria de Informações Técnicas, Documentação e Pesquisa Ambiental/Instituto Florestal/Instituto de Botânica/CEPEL/UNESP, 1997. 74 p. (Série Documentos Ambientais).

_____. Secretaria do Meio Ambiente. **Planos de Manejo das Unidades de Conservação: Parque Estadual da Serra do Mar** – Núcleos Cubatão, Caraguatatuba e São Sebastião, Picinguaba, Santa Virgínia, Ilha do Cardoso, Ilhabela, Pariquera-Abaixo, Estações Ecológicas de Chauás e Bananal – Plano de Gestão Ambiental – Fase 1. São Paulo: Coordenadoria de Informações Técnicas, Documentação e Pesquisa

Ambiental/Instituto Florestal/Fundação Florestal, 1998a. 163 p. (Série Documentos Ambientais).

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Plano de Trabalho do Grupo Temático de Apoio à Regularização Fundiária** – projeto de preservação da Mata Atlântica. São Paulo: SMA/ KFW, 1998b.

_____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Documentos básicos para o Plano de Manejo** – Parque Estadual de Jacupiranga, Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – PETAR, Parque Estadual Carlos Botelho e Estação Ecológica Xitué. São Paulo, 1999. 60 p.

_____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente/Instituto Florestal. **Inventário florestal da vegetação natural do Estado de São Paulo.** São Paulo: Imprensa Oficial, 2005. 144 p.

_____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo – SIGAP**. São Paulo, 2014. 22 p.

SCHWARZ, R. As idéias fora do lugar. In: **Ao vencedor as batatas:** forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro. São Paulo: Duas Cidades. 2000. 23 p.

SCHWENCK JR., P. de M.; AZEVEDO, P.U.E. de. (Org.). **Regularização imobiliária de áreas protegidas**. São Paulo: Secretaria de Estado do Meio Ambiente/ Procuradoria Geral do Estado, 1998. v.1, 238 p.

SILVA, C.E.F.; SERIO, F.C. Considerações patrimoniais e fundiárias para a criação de unidade de conservação da natureza. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE, 4., 1995, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Instituto de Engenharia/Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1995. p. 100-109.

SILVA, L.M.O. **Terras devolutas e latifúndio:** efeitos da Lei de 1850. Campinas: UNICAMP, 1996. 373 p.

SIMONI, L.N.O. **Arruamento de terras e o processo de formação do espaço urbano no município de São Paulo – 1840-1930**. 2002. 294 f. Tese (Doutorado em Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SMITH, R. **Propriedade da terra e transição:** estudo da formação da propriedade da terra e transição para o capitalismo no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1990. 361 p.

SODERO, F.P. **Esboço histórico da formação do direito agrário no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Apoio Jurídico Popular/Federação de Órgãos para Assistencial Social e Educacional – FASE. 1990. 103 p. (Coleção Seminários, n. 13).

TEIXEIRA JÚNIOR, P. P. Regularização fundiária e unidades de conservação – a experiência do Ministério Público de São Paulo. In: MILANO, M. S. (Org.). **Unidades de Conservação:** atualidades e tendências. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p. 40-50.

TELEGINSKI, A. **Situação fundiária da Estação Ecológica Juréia-Itatins e o Grilo Roncatti**. São Paulo: Grupo da Terra/ Superintendência de Desenvolvimento do Litoral Paulista – SUDELPA, 1986. 14 p. (Relatório Técnico).

TRECCANI, G.D. **Violência & grilagem:** instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA/ITERPA, 2001. 600 p.

VICTOR, M.A.M. **A devastação florestal**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura, 1975. 48 p.

VILLANI, J.P.; AUTOMARE, G.B.B. A importância da regularização fundiária na recuperação da cobertura florestal do Parque Estadual da Serra do Mar – Núcleo Santa Virgínia. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 4., 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação/Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2004. p. 288-297.

Secretaria do
Meio Ambiente

GOVERNO DO ESTADO
DE SÃO PAULO