

Da lei de terras ao Programa Terra Legal: um estudo do direito de propriedade e dos seus impactos na Amazônia

Gabriel Moraes de Outeiro¹
Daniella Maria dos Santos Dias²
Durbens Martins Nascimento³



RESUMO

O aumento da informalidade urbana em diversas cidades brasileiras à implementação de programas públicos de regularização fundiária para melhorar a qualidade de vida da população. Para a compreensão deste cenário é importante entender os efeitos históricos de alguns programas que priorizaram a propriedade privada e levaram à intensificação de fluxos migratórios, mercantilização da terra e exclusão socioespacial, principalmente na Amazônia. Este trabalho tem por escopo estudar o processo histórico de constituição da estrutura fundiária na Amazônia até a formulação do Programa Terra Legal. Trata-se de pesquisa qualitativa, que se utilizou de pesquisa bibliográfica, documental e coleta de dados secundários pertinentes ao assunto. Como resultado principal, constatou-se que o Programa Terra Legal possui efeitos limitados rumo à democratização do acesso ao solo, permitindo a mesma trajetória de exclusão social.

Palavras-chave: Amazônia Legal. Programa Terra Legal. Lei de Terras.

1 Doutor em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental pelo Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará (UFPA), Doutorando em Direito, na área de concentração de Direitos Humanos pelo Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD)/UFPA, e Mestre em Direito pelo PPGD/UFPA. Professor da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará. Advogado. E-mail: gmouteiro@gmail.com.

2 Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora da Universidade Federal do Pará. Promotora de Justiça do Estado do Pará. E-mail: diasdaniella@gmail.com.

3 Doutor em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental e Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Professor e pesquisador do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/UFPA. Cientista Político. E-mail: durbens.naea@gmail.com.

ABSTRACT

The urban informality expansion in several Brazilian cities has led to the implementation of public land regularization programs to improve the population's quality of life. In order to understand this scenario, it is important to have knowledge of the historical effects of some programs, which prioritized private property and led to the intensification of migratory flows, land commodification and social and spatial exclusion, mainly in the Amazon. This work has as scope to study the historical process of constitution of the land structure in the Amazon until the formulation of the Land Legal Program. It is a qualitative research, which used bibliographical research, documentary and secondary data collection, pertinent to the subject. As a main result, it was verified that the Terra Legal Program has limited effects towards the democratization of access to land, allowing the same trajectory of social exclusion.

Keywords: Legal Amazon. Terra Legal Program. Land Law.

INTRODUÇÃO

O número de habitações irregulares tem se multiplicado durante as últimas décadas em todas as regiões do Brasil. Estima-se, conforme os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que o percentual de domicílios com alguma inadequação habitacional representa aproximadamente metade do total existente no Brasil e que o déficit de domicílios adequados é de cerca de 6 milhões (IBGE, 2014), dentre os quais cerca de 1.888 milhões de unidades estão em situação de inadequação fundiária urbana (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016).

É possível relacionar o quadro atual com a origem da estrutura fundiária nacional no Direito Português, que utilizou o sistema sesmarial lusitano para definir o acesso à terra, que privava qualquer indivíduo desprovido de posses suficientes de receber a concessão de terra, gerando exclusão social no acesso a este bem (BENATTI, 2003) e, conseqüentemente, forçando estas pessoas a viverem em algum local de forma irregular. Este problema é agravado na Amazônia pelo seu histórico de ocupação e de sobreposição de títulos que vai do período colonial até o republicano (LOUREIRO, 2009a).

Em relação ao processo de ocupação, em diversos momentos o Estado estimulou, com o discurso de recursos inesgotáveis e de distribuição de terras na Amazônia, o fluxo migratório de pessoas com o sonho de conquistar terras livres (MUSUMECI, 1988), mas estes se depararam com um ambiente desfavorável e com normas jurídicas de acesso a terras excludentes.

A regularização fundiária na Amazônia se mostra como um desafio em face da sua estrutura, em que há terras públicas federais, estaduais e municipais, imóveis privados, áreas de preservação permanente e unidades de conservação ambiental (RODRIGUES; LIMA; SANTOS, 2014). Ao mesmo tempo, trata-se de um problema social cuja solução tem sido, historicamente, travada por múltiplos interesses e atores, dentre os quais, cabe destacar a atuação de grandes proprietários e de grileiros, a luta pela terra de movimentos de comunidades indígenas e tradicionais, além das dificuldades técnicas e legais encontradas por instituições responsáveis pela organização do processo de legalização das áreas.

A partir da constatação de que o quadro de indefinição fundiária, referente a dúvidas ou problemas legais na titulação de imóveis, atingia cerca de 50% do território da Amazônia até 2008 (BRITO; BARRETO, 2010), o ex-Presidente Lula editou a Medida Provisória (MP) nº 458/2009, cujo principal objetivo era reduzir a instabilidade jurídica e superar o obstáculo que a ausência de regularidade representa para o desenvolvimento local e, assim, definir direitos de propriedade. A MP 458/2009 foi convertida na Lei nº 11.952/2009, que criou o Programa Terra Legal (PTL), que permite a regularização fundiária em terras situadas em áreas da União, localizadas na Amazônia Legal, que abrange os Estados-membros do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e do Maranhão na sua porção a oeste do Meridiano 44°.

Para entender este quadro é necessária a assimilação de alguns eventos históricos acerca da formação do espaço amazônico e de sua estrutura fundiária. A importância que programas estatais de regularização fundiária têm assumido está ligada a este passado: a irregularidade fundiária tem sido a regra, pelo menos para parte da população em todo o Brasil (SÁ, 2017),

ainda que na Amazônia esta situação seja agravada devido ao seu processo de ocupação (LOUREIRO, 2009a; OLIVEIRA; FISCHER, 2016).

Dentre alguns destes fatores relacionados à irregularidade fundiária, a Lei de Terras (Lei 601/1850) é considerada um marco legal de extrema importância, por ser a primeira norma que permitiu a distinção entre propriedade privada e pública (BARACHO; MUNIZ, 2015; CAVALCANTI, 2004; LAFAYETTE, 2004), ao mesmo tempo em que auxiliou na consolidação de latifúndios, ao beneficiar proprietários de grandes porções de terra com a regularização de imóveis, em detrimento de ocupantes com poucas condições econômicas (BENATTI, 2003).

O objetivo deste artigo é estudar o processo histórico de constituição da estrutura fundiária na Amazônia até a formulação do Programa Terra Legal, para compreender a trajetória normativa de exclusão social, com reflexos na segregação espacial urbana. Assim, será possível responder qual o potencial do PTL de democratizar o acesso ao solo urbano.

Trata-se de pesquisa que adota a abordagem qualitativa. Para operacionalizar este método, a técnica de coleta de dados empregada foi a pesquisa bibliográfica, documental e obtenção de dados secundários.

O trabalho está estruturado em quatro partes, após a introdução. No primeiro capítulo são discutidos os impactos da aplicação da Lei de Terras na Amazônia, para na seção seguinte apresentar um panorama do direito de propriedade no século XX. Em seguida, é debatido o contexto de elaboração do PTL e de sua estrutura, para ao final tecer as considerações finais.

IMPACTOS DA APLICAÇÃO DA LEI DE TERRAS NA AMAZÔNIA

A regularização fundiária, como definida na Lei Federal nº 13.465/2017, abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. O que chama a atenção neste dispositivo é que há uma norma federal trata da regularização de imóveis, flexibilizando parâmetros legais e atribuindo aos municípios um papel proeminente neste âmbito, reconhecendo que há um problema nacional de acesso ao solo urbano. Ou dito de outra forma, há uma lei reconhecendo que parte da população não consegue cumprir os requisitos previstos em outras normas, sendo necessário tornar menos rígido o padrão legal.

As ocupações inseridas em locais que não atendem às normas de ocupação e parcelamento do solo são consideradas irregulares, podendo ser imóveis localizados em favelas, em loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, clandestinos e em outras formas de assentamentos precários marcados por alguma forma de irregularidade administrativa e patrimonial, denominados de assentamentos informais (ROLNIK, 2006).

Considerando que assentamentos humanos informais foram se multiplicando em vários países do mundo (DAVIS, 2006), vários países têm lidado com a irregularidade urbana e programas de regularização fundiária podem ser encontrados em distintos locais do globo,

com predominância para países em desenvolvimento. Por exemplo, Earle (2014) explica que o debate nessas nações acerca da regularização fundiária passou, de modo geral, do não reconhecimento na década de 1960, para repressão nos anos de 1970, até chegar à tolerância na década de 1990 - sem olvidar que existem diferenças significativas em cada país quanto ao nível do debate e da época exata. Este movimento reflete o reconhecimento que sem a oferta de moradia a preços acessíveis, pessoas de baixa renda irão ocupar terras, tornando os assentamentos informais legítimos, mesmo sendo ilegais – o que por si só demonstra alguma contradição entre legitimidade e legalidade.

A irregularidade fundiária se proliferou no México (MONKKONEN, 2012; LOMBARD, 2016) e na Guatemala (GOULD, 2006), assim como na África, em países como Quênia (RIGON, 2016), Nigéria (AGUNBIADÉ; OLAJIDE; BISHI, 2015), Ruanda (SANTOS; FLETSCHNER; DACONTO, 2014; ALI; DEININGER; DUPONCHEL, 2017), Tanzânia (MAGIGI; MAJANI, 2006) e Moçambique (EARLE, 2014).

A estrutura fundiária brasileira, na qual coexistem assentamentos regulares e irregulares, é, pelo menos parcialmente, herança da disputa por terras ao longo da história, em face da sucessão de instrumentos para garantir a posse e propriedade, advindos da legislação colonial, imperial, federal e estadual, mas que nem sempre se constituíram em direito adquirido dos ocupantes, a ser respeitado posteriormente (TRECCANI, 2006). Esta trajetória pode ser dividida em quatro períodos: regime de sesmarias (1500-1821), regime das posses (1821 a 1850), regime da lei de terras (1850 – 1889) e período republicano (1889 até os dias atuais) (TRECCANI, 2009).

Segundo Tavares (2011), após a chegada dos portugueses, inicia-se a ocupação militar na Amazônia no séc. XVI, com a fundação de Belém-PA, em 1616, para defender a soberania portuguesa no território brasileiro das invasões holandesas, francesas e inglesas, que chegaram ao Nordeste, e para decidir a disputa pelo domínio das drogas do sertão, tais como a canela, o cravo, o anil e as raízes aromáticas. Assim, São Luís do Maranhão - MA (1615), Belém do Pará-PA (1616) e Manaus-AM (1665), são fundadas.

Além destes núcleos de assentamentos, foram criadas unidades político-administrativas, como o Estado do Maranhão e Grão Pará, com sede em São Luiz, em 1621. Em momentos distintos, monarcas espanhóis, ingleses e franceses chegaram a expedir documentos relativos a terras localizadas na Amazônia, em favor de seus respectivos súditos, que foram tornados sem efeitos práticos ou sem gerar direitos, a partir da incorporação destas terras - e do restante do território brasileiro - ao domínio lusitano (TRECCANI, 2006). Este fato tornou estas áreas originalmente públicas e somente o rei português poderia permitir o acesso à terra (TRECCANI, 2009; PRIETO, 2016). Por isso, o documento relacionado à propriedade imobiliária deverá, para ser juridicamente válido, apresentar vínculo com um ato praticado por ente federativo competente, que lhe assegure que aquela terra foi legalmente retirada do patrimônio público (TRECCANI, 2006).

No mesmo sentido, a consolidação da coroa portuguesa fez com que a estrutura fundiária nacional herdasse institutos do direito português (FAORO, 2001). Em especial, pelo aparente fato de que a colonização lusitana foi feita com certo desinteresse, Portugal não elaborou, inicialmente, nenhuma legislação específica para o Brasil, adotando a Lei de Sesmaria de 1375, de D. Fernando, sem modificações (BERCOVICI, 2005). Segundo Faoro (2001), o sistema implantado desde a colonização do Brasil não separava a esfera

pública da vida privada. Da mesma forma, não distinguia o interesse público e o interesse dos governantes (LOPES, 2014).

Durante o séc. XVIII, ocorreu a implementação de um sistema de controle territorial, baseado na introdução de companhias religiosas com o objetivo de pacificar os indígenas, até que algumas destas missões religiosas passaram a condição de vilas, em especial, a partir de 1750, com nomes de cidades portuguesas (TAVARES, 2011).

O sistema de sesmaria, que vigorou durante o período colonial, determinava que a transferência de domínio da terra somente seria realizada após o cumprimento de algumas obrigações, que incluíam a sua efetiva utilização. Este sistema deu início à formação de latifúndios, por ter sido implantado com base em critérios pessoais e econômicos, excluindo pessoas de menor poder aquisitivo (BARACHO; MUNIZ, 2015).

Sem legislação fundiária e já independente de Portugal, o Brasil entrou no período das posses, que perdurou até 1850. Nesse momento, coexistiram áreas ocupadas com sesmarias confirmadas pelo regime anterior; possuidores legítimos, mas sem confirmação e possuidores de áreas sem autorização estatal ou sem regulamentação (ou que descumpriram com alguma de suas obrigações), e terras devolutas. Nesses últimos casos, a posse acabou gerando uma situação de fato sem proteção jurídica, piorando o caos fundiário (AZEVEDO, 2016).

Em 1824 é outorgada a primeira Constituição do Brasil, sob a influência do pensamento que concebia a propriedade como um direito absoluto (PRIETO, 2016), mas sem disciplinar a sua forma de aquisição. Até que, no reinado de Dom Pedro II, é sancionada a Lei de Terras (Lei nº 601/1850), criando instrumentos para a regularização fundiária, a exemplo do instituto da legitimação das posses, que era o ato por meio do qual o Estado reconhecia ao particular a sua condição de legitimidade, conferindo o formal domínio pleno, desde que este trabalhe na terra, como se observava no art. 5º, caput, Lei de Terras. Em 1854 foi editado o Decreto nº 1.308, que regulamentou estalei.

Em linhas gerais, a nova Lei criou quatro caminhos para o reconhecimento de propriedade: revalidação das cartas de sesmaria que comprovassem o cultivo da terra; legitimação das posses, compra de terras devolutas e doação (este último instituto aplicável só na faixa de fronteira) (TRECCANI, 2009). No caso de sesmarias confirmadas, os artigos 21 e 22, do Decreto nº 1.308/1854 asseguraram o seu domínio, evitando problemas caso Portugal revogasse tais documentos.

O art. 91 do Decreto nº 1.308/1854 determinou a obrigação do possuidor de registrar a terra, seja a título de propriedade ou de posse, enquanto o art. 93 do mesmo decreto definiu que a autoridade perante a qual o registro deve ser feito era o vigário das paróquias - o que fez com que estes documentos ficassem conhecidos como Registro do Vigário ou Paroquial.

Apesar dos avanços que a Lei de Terras representa para a história, os efeitos socioespaciais de sua aplicação geraram malefícios, como concentração fundiária em favor de poucos indivíduos com recursos financeiros e exclusão social de pessoas de baixa renda, que persistem até os dias atuais (PRIETO, 2016).

A Lei de Terras gerou efeitos em todo o território, mas com contornos diferentes de acordo com a região. No final do séc. XIX, a exploração da borracha chega ao seu auge, pois houve

demanda do mercado internacional de produtos gomíferos, gerada pelo desenvolvimento tecnológico da revolução industrial, e houve a migração de trabalhadores nordestinos para a Amazônia em busca de oportunidades. De acordo com Aragón (2013), um dos problemas do processo de ocupação da Amazônia é que a região foi vista como área de exploração, vazia demograficamente, sendo necessário integrá-la ao domínio dos países que a disputaram, ignorando suas potencialidades endógenas. Isto gerou um conjunto de transformações demográficas e espaciais que afetam este território até hoje, sendo que a economia da borracha levou ao investimento de infraestrutura urbana em algumas cidades, como Belém e Manaus.

Em primeiro lugar, a Lei de Terras trouxe um limite temporal para a utilização de certos instrumentos de acesso à propriedade, pois a partir da sua vigência quem podia comprar as terras era quem possuía recursos econômicos. Quanto às concessões de sesmarias, confirmadas ou não, poderiam ser revalidadas, desde que atendidos os requisitos legais.

A construção desse arcabouço jurídico permitiu a consolidação de latifúndios em todo o Brasil, mas com algumas particularidades na Amazônia, por ser vista como uma terra a ser colonizada, símbolo da soberania portuguesa e, posteriormente, brasileira (OLIVEIRA; FISCHER, 2016).

Como consequência, se antes, no regime das sesmarias o camponês e o imigrante estrangeiro sem influência política ou econômica não conseguiam obter concessões de sesmarias, com a nova legislação, seguiam excluídos por não possuírem recursos suficientes para adquirirem a propriedade de imóveis, sendo forçados a trabalhar em latifúndios, ao lado de imigrantes nordestinos e ex-escravos.

Segundo Prieto (2016), a Lei de Terras implementou uma política de regularização fundiária que beneficiou grandes proprietários e grileiros, ao longo da metade do séc. XIX, fazendo com que o Estado no Brasil se formasse baseado na propriedade privada, como um direito absoluto, e na garantia de poder dos proprietários de terras.

A proclamação da República em 1889, seguida da primeira Constituição Republicana em 1891, pôs fim ao regime da Lei de Terras e iniciou o período republicano, todavia, sem alterar a concepção de que a propriedade era um direito absoluto, também encampada pelo Código Civil de 1916, de influência francesa.

O Código Civil (CC) de 1916, em seu art. 485, definiu a posse como a situação em que um indivíduo, denominado possuidor, tem de fato o exercício, pleno, ou não, de algum dos poderes inerentes ao domínio, ou propriedade. Enquanto o proprietário tem o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua (art. 524, CC/1916).

Nesse passo, novas competências foram atribuídas aos Estados-membros e novos procedimentos de regularização fundiária foram adotados: as terras devolutas situadas em seus territórios foram entregues aos Estados, salvo as de fronteira (art. 64, Constituição de 1891), que permaneceram com a União, ao mesmo tempo em que aqueles entes receberam competência para elaborar a sua política de regularização fundiária (TRECCANI, 2009).

Esta nova atribuição gerou, para Éleres (2007), a criação de um documento pelo Estado do Pará sem similar na legislação federal e em outros Estados, chamado de Título de Posse,

instituído por meio do Decreto nº 410/1891, para cadastrar as terras devolutas recebidas. Apesar de se tratar do início do período republicano, este decreto buscou manter a mesma sistemática e, de certa forma, os mesmos efeitos da Lei de Terras (TRECCANI, 2009).

De acordo com Silva (1996), alguns institutos da Lei de Terras continuaram sendo aplicados, mesmo que de forma equivocada, para legitimar que posseiros de terras devolutas - que deveriam ser vendidas - pudessem adquirir a propriedade, em especial, enquanto os Estados não elaborassem suas normas de política fundiária.

Ao mesmo tempo, os territórios etnicamente configurados, como áreas ocupadas por indígenas, ribeirinhos ou por comunidades quilombolas, foram considerados como terras devolutas, desocupadas e, conseqüentemente, disponíveis para expansão (PRIETO, 2016). De modo geral, para Loureiro (2009b) a Amazônia era considerada pelo Estado e pela maior parte do restante do país, desde o passado colonial até a integração ao território nacional no séc. XIX, um espaço para a geração de riquezas e passível de exploração por outras regiões. Esta condição foi intensificada no decurso do séc. XX, com planos de desenvolvimento regional, que geraram um legado de exclusão social e que penalizaram indígenas, africanos e imigrantes, em especial nordestinos.

O DIREITO DE PROPRIEDADE NO SÉCULO XX

No séc. XX, com a influência do movimento de inserção de normas de cunho social nas Constituições, iniciado em 1917 no México e em 1919 na Alemanha, o Brasil promulga a Constituição de 1934, que implicitamente reconhece a função social da propriedade privada, ao dispor no art. 113, item 17, que a propriedade não poderá ser exercida contra o interesse social ou coletivo - o que representava um limite à noção de que a propriedade privada é um direito absoluto.

Para Baracho e Muniz (2016, p. 121), tendo em vista que a expressão “interesse social” foi abolida do texto da Constituição de 1937 e que a Constituição de 1946 adotou a expressão “bem-estar social”, o maior avanço nesse intervalo de tempo veio no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), que definiu reforma agrária e função social - aprovada no início do Governo Militar. Segundo o art. 1º, §1º do Estatuto da Terra, a reforma agrária é o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade. O mesmo diploma legal dispõe que a propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, e suas famílias; mantém níveis satisfatórios de produtividade; assegura a conservação dos recursos naturais; e observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem (o art. 2º, §1º do Estatuto da Terra).

Em seguida, houve o advento da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.404/73), que disciplina o registro e averbação de documentos relacionados a imóveis com várias exigências formais - que se mantém até hoje, com exceção de algumas flexibilizações, criadas em leis posteriores, para projetos de regularização fundiária de interesse social.

Entretanto, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano de 1979 (Lei nº 6.766/1979) alterou o ordenamento jurídico para reconhecer a necessidade do envolvimento do Estado na definição de regras para o estabelecimento de condições razoáveis para o parcelamento do solo que, com suas alterações, buscou facilitar a aprovação de parcelamentos populares e regularização de loteamentos não autorizados.

Em relação à Amazônia, até o final do séc. XIX, o povoamento da região havia se restringido ao vale do Amazonas e aos baixos vales de seus afluentes, sendo a partir da metade do séc. XX que a ocupação se intensificou, em face de ciclos da valorização de produtos extrativos no mercado internacional (BECKER, 2004). O início deste século sofreu a desestruturação da rede urbana na Amazônia, com a queda da exportação da borracha. Até meados da década de 1960, as terras amazônicas pertenciam, basicamente, à União e aos Estados-membros (LOUREIRO; PINTO, 2005), apesar da ação de grileiros (ÉLERES, 2007).

A ocupação da Amazônia se fez em surtos, conforme certos produtos eram valorizados no mercado internacional, lastreada em iniciativas externas com enfoque econômico, que termina exportando riquezas e bens naturais, ao mesmo tempo em que faz com que a riqueza gerada se concentre em elites regionais. Este cenário, que iniciou com a exploração de drogas do sertão, borracha e extrativismo vegetal, perdura até hoje, com a indústria madeireira, pecuária, de grãos e de minérios (LOUREIRO, 2009b).

É possível associar a trajetória da Amazônia com ciclos econômicos, como o da borracha, até o governo militar no séc. XX, em que são implantados planos nacionais de desenvolvimento (BECKER, 2004; LEROY, 2010). A expansão urbana estabeleceu alterações gradativas no ambiente, aceleradas fortemente a partir dos ciclos econômicos na região e nos incentivos ao povoamento. Para Castro (2008) há um movimento de urbanização da Amazônia no período áureo da borracha, com a ocupação de vales de rios, seguido por outro movimento, a partir de 1960, com o incentivo da migração de outras regiões para a Amazônia, por intermédio de programas governamentais de expansão da fronteira agrícola.

Assim, a década de 1960 foi marcada pelo início da ditadura militar, instaurada em abril de 1964, sob o comando de governos que se estenderam até março de 1985 e que instauraram uma nova fase de ocupação do território amazônico. A título de ilustração, o Decreto Federal nº 1.164, de 1971 instituiu um processo que ficou conhecido como federalização das terras amazônicas, em que áreas desta região eram transferidas para a União, desde que estivessem dentro da faixa de 100 km de cada de estradas federais existentes, em construção ou projetadas (LOUREIRO; PINTO, 2005). A transferência ocorria sem consulta aos governos estaduais e sem indenização aos Estados-membros (ÉLERES, 2007).

Para Monteiro e Coelho (2004), na coalizão de forças que tomou o poder no Brasil com o golpe de 1964, os militares tinham a principal motivação para agir sobre a Amazônia, com interesses de natureza estratégica e militar, para formular políticas de intervenção na região.

Em 1967 é estabelecido o Primeiro Plano Quinquenal de desenvolvimento que define os rumos da estratégia do governo baseado na segurança e na colonização. De modo semelhante, o I Plano Nacional de Desenvolvimento, estabelecido em 1972 buscava preencher o “vazio demográfico” da região, por meio da colonização oficial. Neste interregno é criado o Plano de Integração Nacional, com o lema integrar para não entregar. Sobre este momento histórico, Tavares (2011) afirma que no período seguinte, de 1974 a 1979, é implantado o II Plano

Nacional de Desenvolvimento e o II Plano de Desenvolvimento da Amazônia, com destaque para a formação de polos de desenvolvimento e para a implantação de projetos rodoviários, projetos de construção de hidrelétricas, de exploração mineral e de comunicação.

Segundo Castro (2012), ao longo das últimas décadas o Estado tem optado pela solução mais tradicional de desenvolvimento, que tem se revelado ineficaz social e ambientalmente, que é a intervenção promotora da modernização da Amazônia com base na construção de grandes obras de infraestrutura e, num primeiro momento, na implantação regional de atividades agropecuárias, extrativistas e industriais. Em um segundo momento, no correr dos anos 80, predominam projetos de mineração e de infraestrutura energética, estradas e comunicação.

O poder de centralização autoritária dos governos militares foi sendo corroído no decorrer da década de 1980 (MONTEIRO; COELHO, 2004). Todavia, ainda assim, no fim dos governos militares, foi lançado o Projeto Calha Norte, com o objetivo de ocupação sistemática de áreas estratégicas correspondentes às calhas norte dos rios Solimões, Negro e Amazonas, abrangendo a área da faixa fronteira da Guiana, da Guiana Francesa, do Suriname, da Venezuela e da Colômbia (NASCIMENTO, 2005).

Estes projetos ocasionaram vários impactos no território no que se refere à economia, ao meio ambiente e à sociedade local, dentre os quais cabe destacar a consolidação do processo de concentração fundiária nas mãos de poucas pessoas, grilagem, pistolagem, conflitos em torno da terra e o desmatamento (CASTRO, 2012).

De acordo com Kampel, Câmara e Monteiro (2001), entre 1960 e 1991 a população amazônica cresceu mais que a população total do país, o que tem o condão de ampliar conflitos por espaço. No mesmo sentido, até este momento, a maior parte da terra era pública e a União e os Estados-membros passaram a aliená-la para grupos econômicos, empresários e segmentos sociais privilegiados por preços vantajosos. Enquanto isso, os moradores que viviam como meros detentores eram desfavorecidos, sem proteção legal da propriedade ou posse, e sem direito à aquisição da terra por meio de usucapião, pois este instrumento somente é aplicável aos imóveis privados (LOUREIRO, 2009a).

A história, marcada por movimentos migratórios e de planos desenvolvimentistas, afetou o presente, pois o legado de normas que trataram do direito de propriedade e regularização fundiária, foi, para parcela da população, o de negação de direitos e de obrigar a viver na irregularidade, chegando a tomar tamanha proporção que resultou na implementação de programas de regularização fundiária no atual contexto. Até porque, as regras formais sobre aquisição de propriedade e de proteção da posse exigem documentos e parâmetros de construção que parte da população não consegue obter ou atingir.

A herança dos séculos anteriores de ocupação da Amazônia, que perpassa o Brasil Colonial, Brasil Império até o Brasil República, foi a sobreposição de títulos de sesmarias, registros de paróquias, de aforamentos, de ocupação, de posse, de cessão de uso, de propriedade, de terras confiscadas, vendidas, griladas e regularizadas por atos legais ou administrativos, documentos concedidos pelos governos imperiais, depois federais e estaduais, sem cancelar os títulos anteriores (LOUREIRO, 2009a). Ao mesmo tempo, a mudança representada por um governo militar não alterou a trajetória de exploração de recursos da Amazônia.

O PROGRAMA TERRA LEGAL E AS NOVAS NORMAS SOBRE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O período de redemocratização, após o final do governo militar, culminou com o advento da Constituição Federal de 1988 e com novas regras, concernentes à repartição de competências federativas e de normas sobre políticas urbanas. Se houve um processo de federalização de terras amazônicas iniciado em 1971, a década de 1990 começa a colher frutos da luta empreendida por movimentos de reforma urbana que defendia justamente o contrário: que a gestão do solo urbano deve ser atribuída aos municípios.

Segundo Klintowitz (2015), a partir do final da década de 1970 e do começo da década de 1980, setores progressistas se articularam, de maneira que movimentos sociais urbanos surgiram em prol de valorização do trabalho, da saúde pública, gratuita e universal; da moradia popular, da construção de uma política urbana e habitacional. Neste mesmo período estruturou-se uma série de articulações sociais em torno das pautas sociais e particularmente da pauta da moradia, como a Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais em 1980, e Confederação Nacional das Associações de Moradores em 1982.

O movimento de luta em favor da reforma urbana reivindicou a institucionalização de instrumentos legais que permitissem a gestão do solo para promover a inclusão social, o que culminou na inserção de um capítulo que trata de política urbana na Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183, e no advento do Estatuto da Cidade - aplicáveis em todo o território nacional e para todas as esferas federativas.

A Constituição Federal de 88 determinou aos entes federados a competência comum de executar programas habitacionais, o que induziu um processo de descentralização, não coordenado de políticas habitacionais (KLINTOWITZ, 2015).

Em 2003, o Ministério das Cidades foi criado para dar maior organicidade às políticas urbanas de ordenamento territorial, de habitação, de saneamento e de mobilidade urbana, o que foi visto como um marco na institucionalização de políticas públicas urbanas.

No entanto, não se tratou de uma mudança propriamente dita, pois o novo Ministério teve de enfrentar resistências de outras organizações e agentes, com outras agendas, de forma que os atores foram se acomodando nos espaços institucionais existentes e construídos ao longo do percurso, sem, contudo, provocarem rupturas definitivas nas estruturas do Estado (KLINTOWITZ, 2015).

Ao lado desses acontecimentos, a Carta de 88, de forma semelhante à Carta de 1934, consagra a função social da propriedade em seu art. 5º, inciso XXIII ao dispor que a propriedade atenderá a sua função social, e reconhece esta função como princípio da ordem econômica (art. 170, inciso III, CF). Portanto, no sistema jurídico, a função social é parte integrante do conteúdo da propriedade privada (e pública), de maneira que a propriedade não se circunscreve aos interesses individuais, devendo atender ao interesse público, definido legalmente (FERNANDES, 2006).

O Código Civil de 2002 encampou estas ideias, do mesmo modo que o Estatuto da Cidade. No entanto, se por um lado há um avanço na noção de que a propriedade somente é legítima se atender a sua função social, que nos casos de áreas urbanas deve ser definida no Plano Diretor Municipal (PDM), que é a lei que efetua o ordenamento do solo urbano

nos municípios, mantém-se a tradição de exigências formais para o reconhecimento jurídico da propriedade em conformidade com a Lei de Registros Públicos, do mesmo modo que alguns instrumentos legais e constitucionais que teriam condições de promover uma reforma urbana são de difícil execução.

Por exemplo, as exigências de cartórios de imóveis são de difícil atendimento para parcela da população, seja pelo custo, seja pela ausência de documentos que comprovem a transferência da propriedade - ou relacionados à comprovação de posse, de pagamento, de regras de mensuração e certificação dos imóveis, que podem ser condicionantes para o registro do terreno.

Em relação aos instrumentos jurídicos, com base na função social os municípios, mediante lei municipal específica para área incluída em PDM, podem exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios; Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo; e de desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (art. 182, §4º, incisos I, II e III, CF). Acontece que, pelo Estatuto da Cidade, esta desapropriação pode chegar a levar oito anos para iniciar, depois que uma lei municipal específica for aprovada, o que também pode levar anos, tornando tais instrumentos de difícil execução.

Além disso, há outro entrave: apesar de haver normas estaduais que tratem de regularização fundiária e, por isso, com mais condições de estarem adaptadas às suas realidades, no caso da Amazônia, em que há várias áreas da União, soma-se às exigências de registro o fato de as normas que dispõem acerca de regularização fundiária serem as mesmas para todo o território nacional.

A título de ilustração, há dois casos de normas aprovadas para facilitar a regularização fundiária que mostram este problema. A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), instituída pela MP nº 2.220/2001 - aplicável para imóveis públicos de qualquer ente federativo -, é uma forma de o proprietário permitir que terceiros usem um imóvel para moradia, sem alterar a titularidade da propriedade, que neste caso, permanece sendo do ente político. Já a Lei nº 11.481/2007, que alterou 9.636/1998, foi aprovada para facilitar a regularização fundiária em imóveis da União. Contudo, tanto o morador de uma região do Sudeste ou Sul, quanto um ribeirinho ou membro de comunidade tradicional na Amazônia devem atender aos mesmos requisitos para obterem um documento que lhes assegure segurança jurídica da posse.

O mesmo pode se dizer do Decreto-Lei nº 271/1967, que criou a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), que é a concessão do uso, constituída por contrato ou simples termo administrativo, gratuita ou onerosa, em que a Administração transfere, sem alterar a titularidade, para particular um terreno para utilizá-lo em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação ou qualquer outra exploração de interesse social. Posteriormente prevista no Código Civil como um direito real, esta concessão pode ser usada como mecanismo de regularização urbana, aplicável em todo o Brasil.

Assim, a regularização fundiária é tratada deslocada da política urbana municipal, o que torna seus resultados limitados. Em outras palavras, ao se considerar o objetivo de democratizar o solo urbano, as mudanças legais que ocorreram no último século com a propriedade no Brasil foram positivas, mas de efeitos práticos restritos, fazendo com que a irregularidade fundiária continuasse sendo a regra.

O déficit habitacional de cerca de seis milhões de unidades habitacionais no Brasil expõe o número de pessoas que necessitam de melhores condições de habitação, problema acentuado nas famílias de menor renda - até três salários mínimos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016). É difícil ter dados atuais ou precisos sobre o grau de irregularidade fundiária nas cidades, o que faz com que geralmente se trabalhe com estimativas (FERNANDES, 2006). A irregularidade fundiária urbana na Amazônia se tornou um problema conforme houve o processo de urbanização, iniciado com o ciclo da borracha, ampliado a partir da década de 1960, o que fez com mais de 75% da população da Amazônia Legal viva em núcleos urbanos (IBGE, 2012).

Em 2008, com a constatação de que o quadro de indefinição fundiária, em que há dúvidas ou problemas legais na titulação de imóveis, atingia cerca de 50% do território da Amazônia (BRITO; BARRETO, 2010), o Governo Federal editou a MP nº 458/2009, convertida na Lei nº 11.952/2009 que instituiu o PTL, cujo principal objetivo era efetuar um reordenamento fundiário do território.

Ocorre que o Estado, além de atuar no setor imobiliário por meio da regulação ou de regras formais, passou a induzir o movimento de subsidiar ou financiar a aquisição de imóveis a partir de meados do séc. XX, aproximando-se mais da agenda do setor produtivo que atua no ramo de imóveis do que da agenda do movimento em favor da reforma urbana (KLINTOWITZ, 2015). Isto revelou a contradição com proposta de efetuar o reordenamento fundiário territorial, pois o Estado, ao invés de se preocupar em executar uma reforma urbana, utiliza seu aparato em prol do setor produtivo de imóveis, ainda que sob o argumento da geração de empregos.

Os programas de financiamento e concessão de subsídios para a aquisição de imóveis têm objetivos voltados ao crescimento econômico e geração de empregos, fazendo convergir os interesses do governo com os de agentes da construção civil (DIAS, 2012). Este movimento, surgido na década de 1950, consolidou-se com o Banco Nacional de Habitação na década de 1960, resultou na proposta de redução do déficit habitacional por meio de fomento ao setor da construção civil, instituindo programa chamado Minha Casa, Minha Vida (KLINTOWITZ, 2015), na Lei nº 11.977/2009, que disciplinou a regularização fundiária urbana – e cujas regras deviam ser aplicadas em conjunto com o PTL, até o advento da Lei nº 13.465/2017, que revogou esta parte da lei do Programa Minha Casa, Minha Vida.

A estrutura do Programa Terra Legal

O PTL é, via de regra, aplicado na Amazônia Legal em terras situadas em áreas da União – com a modificação promovida pela Lei nº 13.465/2017, o PTL pode ser aplicado a imóveis fora da Amazônia Legal, desde que atenda ao disposto no art. 40-A da Lei nº 11.952/2009.

A Amazônia Legal foi criada com a finalidade de promover o desenvolvimento da região, pela Lei nº 1.806/1953, e hoje está prevista no art. 2º, da Lei Complementar nº 124/2007, que abrange os seguintes Estados-membros: os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e do Maranhão na sua porção a oeste do Meridiano 44º (Mapa 1).

Mapa 1 - Amazônia Legal



Fonte: IMAZON, 2014.

Estes nove Estados compõe a Amazônia Legal, cuja área territorial é de aproximadamente 5.020.000 km², correspondendo a cerca de 60% do território nacional e abrangendo 776 municípios. A população da região é de 27.971.552 habitantes (IBGE, 2017), tendo experimentado um aumento populacional ao longo dos anos (Tabela 1).

Tabela 1 - População na Amazônia, 2000, 2010, 2013 e 2017*

Unidade da Federação	População			
	2000	2010	2013	2017 ^a
Acre	557.526	733.559	779.572	829.619
Amapá	477.032	669.526	739.312	797.722
Amazonas	2.812.557	3.483.985	3.823.475	4.063.614
Maranhão	5.651.475	6.574.789	6.801.826	7.000.229
Mato Grosso	2.504.353	3.035.122	3.191.411	3.035.122
Pará	6.192.307	7.581.051	7.990.336	8.366.628
Rondônia	1.379.787	1.562.409	1.733.265	1.805.788
Roraima	324.397	450.479	491.259	522.636
Tocantins	1.157.098	1.383.445	1.482.683	1.550.194
Amazônia	21.056.532	25.474.365	27.033.139	27.971.552
Brasil	169.872.856	190.755.799	201.467.084	207.660.929

* Estimativa para 2017

Fonte: Censo IBGE (2000; 2010; 2017), PNAD IBGE (2013).

Destes dados, se observa que houve um crescimento populacional entre os anos 2000 e 2017 na região. Apesar de no Mapa 1 parte do Maranhão não estar incluído na Amazônia

Legal, os dados coletados na Tabela 1 consideram a totalidade do Estado, como geralmente é feito em levantamentos desta espécie (SUDAM, 2016).

O PTL foi idealizado dentro do âmbito do Plano Amazônia Sustentável (PAS) que estabelece como um dos óbices para o avanço do desenvolvimento na região a indefinição de direitos fundiários na Amazônia (RIBEIRO; SILVA; SANTOS, 2016). Dentre os 502 milhões de hectares da Amazônia legal, 113 milhões (ou 22,5% de sua área total) são terras federais, sendo 58 milhões com alguma destinação e o restante, 55 milhões, estava sem destinação até o início do PTL (RIBEIRO; SILVA; SANTOS, 2016).

A premissa é tratar da regularização fundiária rural e urbana, em que cada uma destas espécies conta com condicionantes e contornos próprios, mas trazendo em ambas as modalidades a preferência para a titulação das comunidades locais. Na regularização fundiária rural, os ocupantes devem atender às exigências legais, dentre as quais cabe destacar a ocupação e a exploração direta de atividade econômica exercida em imóvel rural, mansa e pacificamente, por si ou por seus antecessores.

Na modalidade urbana há o intuito de transferir aos municípios o domínio pleno das terras federais ocupadas pela população, desde que caracterizadas como áreas urbanas, solucionando distorções na apropriação e ocupação do solo amazônico.

Por conseguinte, semelhantemente à regularização fundiária rural, na urbana a transferência da gestão da área para o município é acompanhada de encargos, que visam beneficiar a comunidade local que ocupa a região. Nesses termos, o primeiro encargo é o de que as administrações locais promovam os atos necessários à regularização das áreas ocupadas (art. 21, §1º, Lei Federal nº 11.952/2009).

O segundo requisito é a existência de lei municipal, que pode ser tanto o PDM, quanto outra lei específica, que abranja a área a ser regularizada (art. 22, § 1º, Lei Federal nº 11.952/2009). Entretanto, quando se tratar de áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas, a transferência da área poderá ser feita independentemente da existência da lei municipal referida (art. 22, §2º, Lei nº 11.952/2009). De acordo com o art. 2º, I, “a” e “b”, do Decreto nº 7.341/2010, que regulamenta o PTL, consideram-se áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas aquelas que apresentam sistema viário implantado com vias de circulação pavimentadas ou não, que configuram a área urbana por meio de quadras e lotes; uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de instalações e edificações residenciais, comerciais, voltadas à prestação de serviços, industriais, institucionais ou mistas, bem como demais equipamentos públicos urbanos e comunitários.

O PTL proíbe beneficiar pessoa natural ou jurídica com a regularização de mais de uma área ocupada. No entanto, com a Lei nº 13.465/2017 ocorreram modificações em relação aos critérios que serviriam de guia para a atuação dos municípios. Anteriormente, as condicionantes presentes na Lei Federal nº 11.952/2009, estavam em seu art. 30, que assim tratava do assunto:

Art. 30. O Município deverá realizar a regularização fundiária dos lotes ocupados, observados os seguintes requisitos:

I - alienação gratuita a pessoa natural que tenha ingressado na área antes de 11 de fevereiro de 2009, atendidas pelo beneficiário as seguintes condições:

- a) possua renda familiar mensal inferior a 5 (cinco) salários mínimos;
- b) ocupe a área de até 1.000m² (mil metros quadrados) sem oposição, pelo prazo ininterrupto de, no mínimo, 1 (um) ano, observadas, se houver, as dimensões de lotes fixadas na legislação municipal;
- c) utilize o imóvel como única moradia ou como meio lícito de subsistência, exceto locação ou assemelhado; e
- d) não seja proprietário ou possuidor de outro imóvel urbano, condição atestada mediante declaração pessoal sujeita a responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil;

II - alienação gratuita para órgãos e entidades da administração pública estadual, instalados até 11 de fevereiro de 2009;

III - alienação onerosa, precedida de licitação, com direito de preferência àquele que comprove a ocupação, por 1 (um) ano ininterrupto, sem oposição, até 10 de fevereiro de 2009, de área superior a 1.000m² (mil metros quadrados) e inferior a 5.000m² (cinco mil metros quadrados); e

IV - nas situações não abrangidas pelos incisos I a III, sejam observados na alienação a alínea f do inciso I do art. 17 e as demais disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 10 No caso previsto no § 20 do art. 21, o Município deverá regularizar a área recebida mediante a transferência da concessão de direito real de uso.

§ 20 O registro decorrente da alienação de que trata o inciso I do caput e da concessão de direito real de uso a beneficiário que preencha os requisitos estabelecidos nas alíneas a do mesmo inciso será realizado de ofício pelo Registro de Imóveis competente, independentemente de custas e emolumentos.

Em linhas gerais, existiam quatro situações:

- 1) alienação gratuita para ocupantes de baixa renda, em imóveis de até 1.000m², que tenham ingressado na área antes de fevereiro de 2009 e usem o imóvel como única moradia ou meio lícito de sobrevivência;
- 2) alienação onerosa, precedida de licitação, para imóveis entre 1.000m² e 5.000m²;
- 3) alienação gratuita para órgãos e entidades da administração pública estadual e;
- 4) nos demais casos, aplica-se a Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/1993), em que é possível haver venda direta ou licitação.

Para ter direito à alienação gratuita do imóvel, o morador devia auferir renda familiar mensal inferior a 5 salários mínimos e ocupar área de até 1.000m², sem oposição, pelo prazo ininterrupto de, no mínimo, 1 ano, desde 2009, utilizando o imóvel como única moradia ou como meio lícito de subsistência, exceto locação ou assemelhado. Por fim, não podia ser proprietário ou possuidor de outro imóvel urbano.

Deve-se destacar que o tamanho máximo do imóvel chamava a atenção, por ser superior, por exemplo, ao limite máximo de imóvel que pode ser objeto da CUEM, que é de 250m². Com efeito, o tratamento dispensado para estes imóveis era diferente do previsto em outros diplomas legais, por disciplinar a regularização fundiária de imóveis localizados na

Amazônia Legal, na qual se reconhecia que mesmo a população de baixa renda possui lotes maiores do que aqueles localizados em outras regiões urbanas do país.

Os casos de licitação são para imóveis acima de 1.000m², enquanto a alienação gratuita para órgãos e entidade estaduais estava ligada aos casos de haver prédios públicos nas glebas doadas. O último caso, aplicado de forma subsidiária, quando o imóvel não se enquadrasse nas hipóteses anteriores, é o da Lei de Licitações, que permite a venda direta, sem licitação, ou a alienação precedida de procedimento licitatório.

Atualmente, o art. 30 apenas afirma que o Município deverá efetuar a regularização fundiária das áreas doadas pela União mediante a aplicação dos instrumentos previstos na legislação federal específica de regularização urbana, que é a Lei nº 13.465/2017.

Esta nova lei revogou parte dos dispositivos da lei que criou o Programa Minha Casa Minha Vida, com a finalidade de desburocratizar os procedimentos da regularização urbana e trouxe novidades em relação aos institutos e mecanismos de regularização, além de alterar algumas regras do PTL, como a possibilidade de ser aplicado aos imóveis fora da Amazônia Legal, desde que a ocupação esteja em área do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ou de projetos criados pelo INCRA. Dentre outras inovações, a regularização agora alcança imóveis em núcleos informais com características urbanas, mesmo que situados em zonas rurais; além de ter sido criado o direito real de laje, em que é possível obter duas matrículas distintas quando houver duas famílias residindo em residências sobrepostas, no mesmo lote; e a legitimação de posse ganhou contornos que a assemelham a uma usucapião administrativa, sem necessidade de recorrer ao Judiciário.

Ao mesmo tempo, mantém outros institutos ou conceitos, como a distinção entre regularização de interesse social, sendo aquela regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, declarados em ato do Executivo municipal; e a de interesse específico, definida como aquela em que a população não está qualificada como de baixa renda. A diferença é importante porque, dentre outros fatores, há a flexibilização de parâmetros urbanísticos e uma série de isenções de custas e de emolumentos para a regularização de interesse social.

Esta modalidade tem origem na demarcação de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), instrumento urbanístico criado na década de 1980 para a regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda (BRAGA, 2016). A criação de uma ZEIS possibilita a adoção de padrões urbanísticos diferenciados para regularizar estes assentamentos, sem interferir com o ordenamento do restante da cidade. Em 2001, a ZEIS foi incorporada pelo Estatuto da Cidade, sem estabelecer sua definição, até que em 2009, a Lei do Programa Minha Casa Minha Vida, trouxe o conceito de ZEIS como parcela de área urbana instituída pelo PDM ou por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo - definição mantida na Lei nº 13.465/2017.

Todavia, a maior novidade da Lei nº 13.465/2017 quanto ao PTL, foi a determinação da utilização dos seus instrumentos de regularização, dentre os quais está a legitimação fundiária. Prevista nos artigos 23 e 24 desta lei, a legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito de propriedade, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

O ocupante que adquirir a propriedade, mediante legitimação fundiária, recebe a unidade imobiliária livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, e, por ser aquisição originária de propriedade, não incide pagamentos de tributos, como impostos de transferência de bens imóveis - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de direitos a eles relativos (ITBI) e Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação (ITCMD).

O principal requisito na nova lei, aplicado somente na espécie de interesse social, é que o ocupante não pode ser proprietário, concessionário ou foreiro de outro imóvel (art. 23, §1º, Lei nº 13.465/2017). Na outra modalidade não há nenhum requisito além da ocupação do imóvel antes de 22 de dezembro de 2016.

Ao se seguir a crítica feita por Prieto (2016), sobre a forma como as políticas de regularização fundiária foram sendo implementadas ao longo da história do Brasil, a possibilidade de adquirir uma propriedade pública sem ônus e sem nenhum outro requisito que não seja a ocupação do imóvel antes de 22 de dezembro de 2016, mais se assemelha a novas formas de grilagem e pode facilitar a acumulação de terras em favor de pessoas de alta renda, ao invés de democratizar o acesso ao solo urbano em favor de pessoas de baixa renda. O ato normativo que deu origem a esta lei ficou conhecido por “MP da grilagem”, pela maneira como permitiu a regularização urbana (SAUER; LEITE, 2017, p. 29).

Por fim, não se considera o tempo de ocupação e nem o tamanho do imóvel. Um imóvel com dimensões superiores a 1.000m² pode ter sido ocupado em novembro de 2016 e terá o mesmo tratamento que áreas ocupadas há décadas com lotes com menos de 100m².

Quadro 1 - Critérios de regularização fundiária urbana do Programa Terra Legal

Critérios de regularização fundiária do Programa Terra Legal	
Até a Lei nº 13.465/2017 (entre 2009-2017)	Após a Lei nº 13.465/2017
Dever dos municípios de atuarem para efetuar a regularização fundiária na área doada	Dever dos municípios de atuarem para efetuar a regularização fundiária na área doada
<p>I - alienação gratuita a pessoa natural que tenha ingressado na área antes de 11 de fevereiro de 2009, desde que:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) possua renda familiar mensal inferior a 5 salários mínimos; b) ocupe a área de até 1.000m², pelo prazo ininterrupto de, no mínimo, 1 ano; c) utilize o imóvel como única moradia ou como meio lícito de subsistência; e d) não seja proprietário ou possuidor de outro imóvel urbano; <p>II - alienação gratuita para órgãos e entidades da administração pública estadual, instalados até 11 de fevereiro de 2009;</p> <p>III - alienação onerosa, precedida de licitação, com direito de preferência àquele que comprove a ocupação, por 1 (um) ano ininterrupto, sem oposição, até 10 de fevereiro de 2009, de área superior a 1.000m² e inferior a 5.000m²; e</p> <p>IV - nos demais casos, possibilidade de aplicar a venda direta, observada a alínea f do inciso I do art. 17 e as demais disposições da Lei nº 8.666/1993.</p>	<p>I - Sem critérios.</p> <p>2 - Possibilidade de aplicar a legitimação fundiária, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016, ou outros instrumentos previstos na Lei.</p>

Fonte: Elaborado pelos autores, com base no PTL e Lei nº 13.465/2017.

É claro que a necessidade de elaborar um projeto de regularização fundiária, que o município declare por ato seu que se trata de ocupação com população predominantemente de baixa renda para executar a regularização de interesse social, e, no caso do PTL, a proibição de beneficiar uma pessoa mais de uma vez diminuem o potencial de regularizações em massa para beneficiar grileiros, mas também não os impede de agir.

Isto deixa claro que a tentativa de facilitar a titulação modificou a política de regularização iniciada com o PTL, em 2009, ao exigir tempo de ocupação, limite de lotes para a alienação gratuita e que o ocupante não seja proprietário ou possuidor de outro imóvel urbano ou rural.

Assim, fica evidente que em relação ao PTL houve uma mudança na estruturação de condicionantes com o advento da nova lei. Apesar de controversa, é interessante notar a evolução no tratamento do tema na legislação e na literatura técnica que discute a regularização fundiária, seja urbana ou rural. Como pode se notar, a legislação que ensejava a segurança jurídica da posse, com o regime de sesmarias, e, em seguida, da propriedade, com a Lei de Terras de 1850, eram mais voltadas para a regularização fundiária rural, o que era compatível com o momento histórico no qual o Brasil estava inserido.

Após a Segunda Guerra Mundial, muitos países experimentaram um crescimento populacional urbano, sem estarem preparados com infraestrutura adequada para receber tantas pessoas, que migraram de zonas rurais em direção às áreas urbanas (DAVIS, 2006). O Brasil também passou por essa experiência a partir da segunda metade do século passado (SANTOS; MOTTA, 2001) e hoje há distinções no tratamento da regularização urbana e rural.

A regularização de um imóvel está relacionada com a segurança jurídica que está atrelada ao título, que impede despejos ou remoções forçadas (SAULE JÚNIOR, 2006), sem se traduzir, por exemplo, em um direito absoluto, tendo em vista que o título não impede a desapropriação do imóvel, desde que atendidos os requisitos legais e constitucionais, que inclui o pagamento de indenização.

Ocorre que o conceito de regularização fundiária foi se alterando com o tempo. Em linhas gerais, é comum distinguir espécies de irregularidades que afetam os assentamentos humanos em dois grupos:

- 1) De natureza dominial: ocorre quando o ocupante está em terra pública ou privada, sem título que lhe dê garantia jurídica, de forma que os habitantes não têm documento legal que lhes assegurem permanência no local, apesar de ser possível encontrar algum amparo na legislação civil, quando se tratar de terra privada, na qual se aplica o usucapião;
- 2) De natureza urbanística-ambiental: materializa-se quando o parcelamento não respeita a legislação urbanística, ambiental e/ou não foi licenciado corretamente.

Diante dessa problemática, segundo Fernandes (2006), a regularização urbana deve ser compreendida como um processo multidimensional, que combina a regularização jurídica da área e dos lotes ocupados, com a regularização urbanística e o fornecimento de infraestrutura básica. Logo, a política pública não se restringe às ações de cunho jurídico que busquem a legalização da posse ou da propriedade dos imóveis ocupados.

Para Luft (2009) todos os entes da Federação têm o dever de executar programas de regularização urbana, com maior responsabilidade conferida ao município, porque possui competência constitucional de planejar e ordenar o uso e ocupação do solo urbano

(art. 30, inciso VIII, da CF), e é o principal ente político que pode utilizar o leque de ferramentas de planejamento urbano previstas no Estatuto da Cidade. A sistematização da matéria num diploma legal não deve impedir que outros entes federados legislem sobre o assunto de forma complementar, como aconteceu antes com a lei do Programa Minha Casa Minha Vida (AMADEI, 2013), e atualmente com a Lei 13.465/2017.

Acontece que não é (apenas) no que dispõe o texto legal ou constitucional que reside o problema. Muitas vezes as dificuldades surgem quando o Estado (qualquer que seja ente político) vai entrar em ação.

Arretche (2004), ao tratar mais especificamente da política de habitação, demonstra que a União formula e financia a política nacional, conferindo aos Estados e municípios autonomia política para elaborar suas próprias políticas. Todavia, em face do necessário aporte de recursos orçamentários, poucos entes conseguem executar qualquer ação sem recursos federais, o que faz com que devam, apesar de sua autonomia, seguir o que foi definido pela União e por seus órgãos que atuam nesse assunto. Ao final, conclui que a descentralização de atribuições constitucionais não implica em efetiva autonomia política dos Estados e municípios em relação à União, pois não há representação dos governos subnacionais nas arenas decisórias federais.

Segundo Arretche (2002), uma das grandes reivindicações nos anos de 1970 e 1980 foi a descentralização de políticas públicas, que poderia ser alcançado por meio da divisão vertical da autoridade política e funções administrativas entre o governo central (União) e os governos locais (Estados e municípios), que seriam dotados de autonomia no processo de tomada de decisão para implementar (pelo menos parte de) suas políticas.

Um Estado Federativo corresponde a uma forma de repartição vertical de atribuições de governo, entre várias unidades políticas internas (OLIVEIRA, 2016). Para Riker (1964), um Estado é Federal se estabelece dois níveis de governo sobre o mesmo território e povo; se cada nível possui ao menos uma área na qual é autônomo; e se há alguma garantia de sua autonomia dentro de sua esfera de atuação.

O Brasil adotou o sistema federativo desde 1889, com o Decreto 1º/1889 e o fim do Império, previsto em todas as Constituições republicanas desde então, até a de 1988, que estabelece três níveis de governo: União, Estados/Distrito Federal e municípios (art. 1º, CF/1988). Ocorre que a forma de distribuir as atribuições entre os entes pode ser dual/horizontal ou integrado/cooperativo (OLIVEIRA, 2016). No sistema horizontal o governo central não interfere no local e vice-versa – pois cada um cuida de temas de forma exclusiva. O modelo cooperativo exige ações conjuntas, pois mais de um ente possui a mesma competência.

Apesar de haver matérias exclusivas da União na CF/1988, seus artigos 23 e 24 estabelecem competências comuns e concorrentes a todos os níveis de governo, que são exercidas complementarmente: à União compete estabelecer normas de cooperação para a atuação dos entes ou gerais, aos Estados, Distrito Federal e Municípios compete suplementar a legislação federal.

Por isso, como as normas que disciplinam o direito de propriedade são de competência federal e na Amazônia ainda há resquícios de ações que tornaram parte do território federal, quem dita as regras do jogo no PTL é a União. O estabelecimento de uma lei federal para disciplinar a regularização não impede a complementação pelos governos locais, mas vai restringir sua autonomia, tendo em vista que a legislação local não deve contrariar as normas federais.

Logo, mesmo que na teoria haja um regime de coordenação políticas (OUVERNEY, 2015), no que tange à regularização urbana, os municípios devem seguir o que determina a União – apesar da ausência de requisitos no PTL, o que poderia permitir o exercício da competência de complementar as leis federais, os municípios devem obedecer a Lei nº 13.465/2017.

Perspectivas de mudança no quadro de irregularidade fundiária e exclusão socioespacial

O nó legislativo, que descentraliza competências aos municípios, mas concentra atribuições essenciais ao planejamento urbano na União, mostra que a trajetória das políticas de regularização fundiária seguiu um padrão que permitiu a aglomeração de terras em benefício de poucos privilegiados em todo o Brasil e fez com que algo que era tratado como exceção e pontual demandasse a formulação de uma política duradoura de regularização, tamanho o número de imóveis em alguma situação de irregularidade.

Entre 2009 e 2014, 7,7 milhões de hectares foram liberados para a titulação e destinação, sendo 4,7 milhões para órgãos federais e três milhões para a titulação individual rural (RIBEIRO; SILVA; SANTOS, 2016), e até maio de 2016, foram emitidos 17.101 títulos de terra e, desses beneficiários, mais de 95% são agricultores familiares (ANDRADE et al., 2016).

Na modalidade urbana, porém, não se encontra dados consolidados sobre sua efetividade, tendo em vista que é o município quem efetua as ações de regularização, mas estima-se que foram emitidos 11.000 títulos, correspondendo a cerca de 5.7 milhões de hectares até 2017 (BRASIL, MDA, 2017).

Por conseguinte, os efeitos práticos do PTL seguem limitados, pois mesmo estas pesquisas mais recentes demonstram que restam cerca de 40,6 milhões de hectares em terras federais sem destinação na Amazônia (RIBEIRO; SILVA; SANTOS, 2016; ANDRADE et al., 2016; BRASIL, MDA, 2017) e a atual legislação pouco faz para impedir a concentração fundiária.

Ao se afirmar que não houve mudança relevante na trajetória de exclusão socioespacial na região amazônica não se quer dizer que algumas alterações institucionais não foram relevantes ao longo da história. A legislação atual não é a mesma do regime sesmial nem se confunde com a Lei de Terras de 1850, além disso, a Constituição de 88 rompeu com o pensamento individual de propriedade privada absoluta e trouxe diretrizes para atuar no espaço urbano, que ganharam densidade no Estatuto da Cidade de 2001 e influenciaram o Código Civil de 2002. O próprio reconhecimento de que cerca de metades dos imóveis na Amazônia Legal estavam em alguma situação de irregularidade fundiária, o que deu origem ao PTL é o reconhecimento de que parte das modificações institucionais realizadas desde a Lei de Terras não encontraram eco na realidade.

CONCLUSÃO

As atuais condições fundiárias da Amazônia são fruto de decisões passadas de agentes políticos, que se não forem devidamente compreendidas podem influenciar o futuro. O fato do passado estar materializado no presente, não impede de se tentar agir com vistas a outro futuro.

Ao longo da história decisões políticas foram tomadas e ocorreu uma cadeia de decisões que deixou um legado de exclusão social e problemas relacionados à irregularidade fundiária no Brasil e, em especial, na Amazônia, agravados por fluxos migratórios em busca de riquezas e terras livres.

Não se pode esquecer que a formulação de programas estatais de regularização fundiária, como demonstrado pela literatura que discute o processo de ocupação da Amazônia e da sucessão de leis que versam sobre a propriedade imobiliária e regularização fundiária, partiu do reconhecimento pelo Estado de que a irregularidade fundiária tem sido uma constante no percurso da história nacional.

Novas leis e novos programas têm sido necessários justamente porque os parâmetros normativos adotados terminam por excluir parte da população que mais precisa do apoio estatal na garantia de seus direitos – o que torna o resultado destas leis e programas restritos. Ou seja, qualquer programa de regularização pode ter suas finalidades desviadas se não houver uma condução adequada pelos atores políticos competentes.

É possível cotejar que a Carta Magna vai completa 30 anos de vigência em 2018, o Estatuto da Cidade não possui 20 anos de existência e o PTL não chegou aos 10 anos em vigor, enquanto a Lei de Terras irradiou seus efeitos por décadas, agravados por políticas desenvolvimentistas que consideravam a Amazônia um espaço vazio demograficamente, pronto a ser ocupado, estimulando fluxos migratórios com a promessa de riquezas e terras. As consequências desta trajetória podem requerer anos para serem revertidas, por meio de ajustes incrementais – o que também serve para justificar os resultados limitados.

Os resultados são restritos ao que foi apresentado pela literatura especializada e pesquisas posteriores podem examinar os efeitos da regularização num intervalo de tempo superior e com casos concretos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUNBIADE, Muiyiwa; OLAJIDE, Oluwafemij; BISHI, Hakeem. The limit of land regularisation as poverty alleviation strategy in informal settlements: empirical evidence from Lagos, Nigeria. *Journal of Construction Project Management and Innovation*, v. 5, n. 1, p. 1045-1063, 2015.

ALI, Daniel Ayalew; DEININGER, Klaus; DUPONCHEL, Marguerite. New Ways to Assess and Enhance Land Registry Sustainability: Evidence from Rwanda. *World Development*, v. 99, p. 377-394, 2017.

AMADEI, Vicente de Abreu. Regularização de terras da União. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. *Regularização fundiária*. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 306 - 327.

ANDRADE, Lucia Cristina et al. Programa Terra Legal? Quem são os beneficiários da regularização fundiária na Amazônia Legal? In: SEMINÁRIO GOVERNANÇA DE TERRAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2., Campinas, 2016.

ARAGÓN, Luis Eduardo. Amazônia, conhecer para desenvolver e conservar: *Cinco temas para um debate*. São Paulo: Hucitec, 2013.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

AZEVEDO, Flavio Ricardo. *Entraves Jurídicos À Regularização Fundiária Individual no Estado do Pará: legislação fundiária paraense*. 2016. 147 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro Universitário do Estado do Pará, Belém, 2016.

BARACHO, Hertha Urquiza; MUNIZ, Iranice Gonçalves. História e Formas Jurídicas de Distribuição de Terras no Brasil. *Revista Brasileira de História do Direito*, v. 1, n. 2, p. 367-382, jul./dez. 2015.

BECKER, Bertha Koiffmann. Amazônia: mudanças estruturais e tendências na passagem do milênio. In: MENDES, Armando Dias (Org.). *Amazônia, terra e civilização: uma trajetória de 60 anos*. Belém: Banco da Amazônia, 2004, p. 115-140.

BENATTI, José Heder. *Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural*. 2003. 344 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos da Amazônia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2003.

BRAGA, Roberto. Indicadores de sustentabilidade para avaliação de zonas especiais de interesse social (ZEIS) para implantação de habitação social na cidade de Piracicaba-SP. *Caderno de Geografia*, v. 26, n. 46, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). *A evolução do Programa Terra Legal em oito anos de atuação*. 2017. Disponível em <<http://www.mda.gov.br/sitemda/evolucao-do-programa-terra-legal-em-oito-anos-de-atuacao>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. *Primeiro ano do Programa Terra Legal: avaliação e recomendações*. Belém: Imazon, 2010.

CASTRO, Edna. Urbanização, pluralidade e singularidades das cidades amazônicas. In: CASTRO, Edna. *Cidades na Floresta*. São Paulo: Annablume, 2008.

CASTRO, Edna. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. *Caderno CRH*, v. 25, p. 45-62, 2012.

DAVIS, Mike. *Planeta favela*. Trad. de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

EARLE, Lucy. Stepping out of the twilight? Assessing the governance implications of land titling and regularization programmes. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 38, n. 2, p. 628-645, mar. 2014.

ÉLERES, Paraguassú. Cadastro de imóveis rurais e grilagem. *Revista de Direito Agrário*, Brasília, v. 20, n. 20, p. 121-130, 2007.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 3-23.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil 2013-2014*. Belo Horizonte, 2016.

GOULD, Kevin A. Land regularization on agricultural frontiers: The case of Northwestern Petén, Guatemala. *Land Use Policy*, v. 23, n. 4, p. 395-407, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2005-2009 e 2011-2013*. Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40>. Acesso em: 10 jul. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Banco de Dados Agregado*. 2012. Disponível em <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015*. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40>. Acesso em: 10 jul. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Brasil em síntese*. 2017. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA (IMAZON). *Mapa da Amazônia Legal*. 2014. Disponível em <<http://imazon.org.br/categorias-mapas/amazonia-legal/>>. Acesso em: 17 out. 2017.

KAMPEL, Silvana; CÂMARA, Gilberto; MONTEIRO, Antônio Miguel. *Análise espacial do processo de urbanização da Amazônia*. São José dos Campos: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2001.

KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti. *Entre a Reforma Urbana e a Reforma Imobiliária: A coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000*. 2015. 256 f. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2015.

LAFAYETTE, Rodrigues Pereira. *Direito das Coisas*. Brasília: Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça, 2004.

LEROY, Jean Pierre. Amazônia: território do capital e território dos povos. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte: UFMG, 2010. p. 92-113.

LOMBARD, Melanie. Land conflict in peri-urban areas: Exploring the effects of land reform on informal settlement in Mexico. *Urban Studies*, v. 53, n. 13, p. 2700-2720, 2016.

LOPES, Herton Castiglioni. A corrupção no estado: uma análise histórica e institucionalista a partir das contribuições de Raymundo Faoro e Sérgio Buarque de Holanda. *Gestão Pública: Práticas e Desafios*, v. 6, p. 1-19, 2014a.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky; PINTO, Jax Nildo Aragão. A questão fundiária na Amazônia. *Estudos Avançados*, Universidade de São Paulo, v. 2, n. 54, p. 77-98, 2005.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. Questões Fundiárias na Amazônia – um caleidoscópio de direitos e de violências contra os direitos. In: *Anais da Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC*, 61, 2009, Manaus, Manaus, julho, 2009a.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. *A Amazônia no Século XXI: novas formas de desenvolvimento*. São Paulo: Empório do Livro, 2009b.

LUFT, Rosângela Marina. Regularização Fundiária: superação de mitos e assimilação de premissas. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*. Porto Alegre: Magister, v. 25, p. 48-67, ago./set. 2009.

MAGIGI, Wakuru; MAJANI, B. B. K. Community involvement in land regularization for informal settlements in Tanzania: A strategy for enhancing security of tenure in residential neighborhoods. *Habitat international*, v. 30, n. 4, p. 1066-1081, 2006.

MONKKONEN, Paavo. The demand for land regularisation: theory and evidence from Tijuana, Mexico. *Urban Studies*, v. 49, n. 2, p. 271-288, fev. 2012.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu; COELHO, Maria Célia. As políticas federais e reconfigurações espaciais na Amazônia. *Novos Cadernos NAEA*, v. 7, n. 1, p. 91-122, jun. 2004.

MORAIS, Maria da Piedade; DA GUIA, George Alex; DE PAULA, Rubem. *Monitorando o direito à moradia no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2006.

MUSUMECI, Leonarda. *O Mito da Terra Liberta: colonização “espontânea”, campesinato e patronagem na Amazônia Oriental*. São Paulo: Vértice; Revista dos Tribunais; ANPOCS, 1988.

NASCIMENTO, Durbens Martins. *Projeto Calha Norte: Política de Defesa Nacional e Segurança Hemisférica na Governança contemporânea*. 2005. 337 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2005.

NELSON, Richard. Recent evolutionary theorizing about economic change. *Journal of Economic Literature*, v. 33, p. 48–90, mar. 1995.

NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass. Economic performance through time. *American Economic Review*, Pittsburgh, v. 84, n.3, p. 359-368, jun. 1994.

OLIVER, Christine. Strategic Responses to Institutional Processes. *The Academy of Management Review*, v. 16, n. 1, p. 145-179, jan. 1991.

OLIVEIRA, Claudio Ladeira. Federalismo Autossustentável, Centralização e Descentralização. *Revista Brasileira de Teoria Constitucional*, v. 2, n. 1, p. 42-61, jan./jun. 2016.

OLIVEIRA, Natalia Altieri Santos; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. Efeitos da Lei de Terras nas Relações Socioespaciais na Amazônia. *Revista Brasileira de História do Direito*, v. 2, n. 2, p. 19-38, 2016.

PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. *Rentismo à brasileira, uma via de desenvolvimento capitalista*. 2016. 742 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

RIBEIRO, Alyson Fernando Alves; SILVA, Ricardo Gilson da Costa; SANTOS, Josefa de Lisboa. Política de regularização fundiária em Rondônia: limitações do Programa Terra Legal e expectativas socioterritoriais. *Confins*, Paris, v. 29, p. 1, 2016.

RIGON, Andrea. Collective or individual titles? Conflict over tenure regularisation in a Kenyan informal settlement. *Urban Studies*, v. 53, n. 13, p. 2758-2778, 2016.

RIKER, William H. *Federalism: origin, operation, significance*. Boston: Little; Brown and Company. 1964.

RODRIGUES, Roberta Menezes; LIMA, José Júlio; SANTOS, Myrian Silvana. Apontamentos para a Regularização Urbanística e Fundiária em Áreas de Preservação Permanente (APP) em meio urbano na Amazônia: o caso do município de Mãe do Rio. In: *Anais do Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo*, Belém: EDUFPA, 2014.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, IPEA, n. 12, p. 199-210, fev. 2006.

SÁ, Rafael Amorim Martins. *Regularização fundiária de interesse social: questões ambientais, sociais e jurídicas*. 2017. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2017.

SANTOS, Alexandre Mello; MOTTA, Athayde. Desafios para a sustentabilidade no espaço urbano brasileiro. In: GRAZIA, Grazia de et al. *O desafio da sustentabilidade urbana*. Rio de Janeiro: Projeto Sustentável: FASE, 2001, p. 83-111.

SANTOS, Florence; FLETSCHNER, Diana; DACONTO, Giuseppe. Enhancing inclusiveness of Rwanda's Land Tenure Regularization Program: Insights from early stages of its implementation. *World Development*, v. 62, p. 30-41, 2014.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Zuniga. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. *Retratos de Assentamentos*, v. 20, n. 1, p. 14-40, 2017.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Instrumentos de monitoramento do direito humano à moradia adequada. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 215 - 250.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Lígia Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. Campinas: Unicamp, 1996.

SILVA, Marcelo Rodrigues; VICENTIN, Ivan Carlos. Planejamento Urbano e o Estatuto das Cidades: a institucionalização dos conselhos municipais de política urbana no Brasil. *Revista Capital Científico-Eletrônica*, v. 15, n. 2, p. 33-44, 2017.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM). *Boletim Amazônia: indicadores socioeconômico-ambientais e análise conjuntural da Amazônia Legal*. Belém: SUDAM, 2016. n. 2.

TAVARES, Maria Goretti da Costa. A Amazônia brasileira: formação histórico-territorial e perspectivas para o século XXI. *Espaço e Tempo*, São Paulo, v. 29, n. especial, p. 107-121, 2011.

TRECCANI, Girolamo Domenico. *Violência e grilagem: instrumentos de aquisição de terras no Pará*. Belém: UFPA; ITERPA, 2001.

TRECCANI, Girolamo Domenico. *Regularizar a Terra: Um desafio para as populações tradicionais de Gurupá*. 2006. 334 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos da Amazônia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

TRECCANI, Girolamo Domenico. O Título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade. *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará*. Belém: Procuradoria Geral do Estado do Pará, n. 20, p. 121-158, 2009.