UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

CAROLINA TORRES GRAÇA

ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS E O DIREITO DE PROPRIEDADE SOBRE A TERRA NO BRASIL

São Paulo

2019

Prof. Dr. Vahan Agopyan

Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Fábio Frezatti

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade.

Prof. Dr. Moacir de Miranda Oliveira Junior

Chefe do Departamento de Administração

Prof. Dr. Eduardo Kazuo Kayo

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração

CAROLINA TORRES GRAÇA

Estratégias empresariais e direito de propriedade sobre a terra no Brasil

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas do Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, como requisito para obtenção do título de Doutora em Ciências. Área de concentração: Economia das Organizações

Orientador: Prof. Dr. Decio Zylbersztajn

Versão Corrigida

São Paulo

2019

Ficha catalográfica
Elaborada pela Seção de Processamento Técnico do SBD/FEA
com os dados inseridos pelo(a) autor(a)

Graça, Carolina Torres.
Estratégias empresariais e o direito de propriedade sobre a terra no Brasil / Carolina Torres Graça. - São Paulo, 2019.
216 p.

Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, 2019.
Orientador: Decio Zylbersztajn.

1. Direito de propriedade. 2. Ambiente institucional. 3. Estratégia empresarial. 4. Propriedade da terra. 5. Setor florestal. I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. II. Título.

À minha família com amor, em especial ao
meu esposo Gustavo e filhos Nícolas e Tomás

Agradecimentos

Agradeço profundamente o apoio ao longo do programa do programa de doutorado! Obrigada à minha família e aos amigos pelas horas subtraídas da nossa convivência, pelo cuidado com os meus filhos, pelas palavras de estímulo e pela torcida de bastidores. Agradeço em especial ao meu esposo Gustavo, aos filhos Nícolas e Tomás, aos meus pais, Márcia e Geraldo, à minha sogra, Zélia, às irmãs, Lari e Mira, e aos cunhados e sobrinhos. Este trabalho não seria possível sem vocês!

Obrigada ao Professor Decio Zylbersztajn que aceitou de imediato o convite para ser meu orientador pela segunda vez, com um intervalo de treze anos entre os programas de mestrado e doutorado. Sou muito grata por tê-lo como mentor profissional.

Meu sincero reconhecimento ao Professor Bastiaan Reydon e ao grupo Governança de Terras com quem compreendi a ocupação do território nacional e discuti seus impasses. Obrigada também pelos valiosos comentários no exame de qualificação.

Obrigada aos amigos de PENSA, com quem compartilhei conhecimento, em especial ao Antônio Carlos Nogueira, Caroline Gonçalves, Fernanda Lemos, Gustavo Oliveira e Cristiano Cunha. Agradeço o apoio da Dilma e Vanessa na interface com o Prof. Decio.

Deixo aqui minha apreciação pelos professores e funcionários da FEA/USP, sempre prontos a ensinar e ajudar os alunos.

Faço o reconhecimento público aos profissionais do setor florestal. Graças às informações cedidas, foi possível aproximar teoria e prática! Agradeço nominalmente ao Caio Zanardo, Fausto Camargo, João Marins, João Ijima, Jorge Almeida, Lucimara Roncolato, Renato Carneiro e Sérgio Amoroso; à iniciativa nacional do FSC; e às associações setoriais: ACR, AGEFLOR, AMS, APRE, AREFLORESTA, IBA, REFLORE e SBS.

Este trabalho é fruto de uma grande vontade de compreender um problema relevante ao nosso país a fundo, dar uma pequena contribuição e compartilhar aprendizados. Espero que sirva de referência e, quiçá, de inspiração para ações e pesquisas futuras. Agradeço a Deus por tornar tudo isso possível!

Resumo

Como a qualidade das instituições influencia a escolha estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra no Brasil? Na maior parte dos países, o Estado é o guardião do direito de propriedade sobre a terra porque usufrui vantagens no exercício da atividade e proporciona ganhos para a sociedade. Contudo, fragilidades institucionais atenuam a eficácia da proteção legal, levando a tentativas de captura de direitos imperfeitamente protegidos e fomentando ações de proteção pelos seus detentores, log criando cenário favorável a disputas. Dada a existência de fragilidades na definição e proteção dos direitos de propriedade sobre a terra no Brasil, este estudo analisa a relação entre o ambiente institucional e o emprego de arranjos privados para satisfazer a necessidade dos possuidores de direitos. Ele está dividido em quatro partes. A primeira, apresenta a evolução da teoria sobre a Análise Econômica dos Direitos de Propriedade e como foi incorporada à literatura de análise estratégica. Discute sob a ótica teórica as consequências de haver deficiência na proteção de direitos de propriedade pelo Estado. A segunda parte apresenta como os direitos de propriedade sobre a terra no Brasil foram formados e o ambiente institucional em nível nacional e internacional. Em seguida, caracteriza o setor de florestas plantadas e as disputas por terras a ele associadas. A quarta parte discute as estratégias privadas para suprir a debilidade do Estado na proteção de direitos, e é composta por um modelo teórico e por três estudos de caso de empresas brasileiras do setor de florestas plantadas. O modelo teórico relaciona a qualidade das instituições, o emprego de múltiplos mecanismos de proteção, o custo de transação para proteção de atributos alocados em domínio público e a importância dos mecanismos privados para a proteção dos direitos de propriedade. A última parte apresenta os resultados. O estudo empírico conclui que a qualidade das instituições (i) fundamenta a escolha estratégica e a adaptação organizacional para proteção de direitos de propriedade; (ii) determina o custo de transação para proteção do direito de propriedade através dos mecanismos formais; e, com destaque, (iii) determina a importância dos mecanismos privados para a proteção dos direitos de propriedade sobre a terra.

Palavras-chave: direito de propriedade; ambiente institucional; estratégia empresarial; propriedade da terra; setor florestal.

Abstract

How does the quality of institutions influence the strategic choice for the protection of land property rights in Brazil? In most countries, the state is the steward of the property right over land because it enjoys advantages in the exercise of the activity and provides gains for society. However, institutional fragilities reduce the effectiveness of legal protection, leading to attempts to capture imperfectly protected rights, and promoting the adoption of protective measures on the part of their holders, thus creating a favorable scenario for disputes. Given the existence of vulnerabilities in the definition and protection of land rights in Brazil, this study analyzes the relationship between the institutional environment and the use of private arrangements to meet the needs of right holders. It is divided into four parts. The first one presents the evolution of the theory on Economic Analysis of Property Rights and how it was incorporated in the literature of strategic analysis. It discusses from a theoretical perspective the consequences of there being deficiencies in the protection of property rights by the State. The second part shows how land property rights in Brazil were formed and the institutional environment both at national and international levels. Next, it characterizes the plantation forests sector and disputes over land associated with it. The fourth part discusses private strategies to address the vulnerability of the state in protecting rights. It is composed of a theoretical model and three case studies of Brazilian planted forest based companies. The theoretical model addresses the quality of institutions, the use of multiple protection mechanisms, the transaction cost for protection of attributes allocated in public domain and the importance of private mechanisms for the protection of property rights. The last part presents the results. The empirical study concludes that the quality of the institutions (i) supports the strategic choice and the organizational adaptation for the protection of property rights; (ii) determines the transaction cost of protecting property rights through formal mechanisms; and, especially, (iii) determines the importance of private mechanisms for the protection of land property rights.

Keywords: property rights; institutional environment; business strategy; land right; forest sector.

Lista de tabelas

Tabela 1 - Área de florestas plantadas por estado 72

Tabela 2 - Conflitos fundiários no Brasil de 2008 a 2015 75

Tabela 3 - Critérios para seleção de estudos de caso 93

Tabela 4 - Categorias e critérios semânticos para classificação das unidades de contexto sobre mecanismos para proteção do direito de propriedade sobre a terra 96

Tabela 5 - Categorias e critérios semânticos para classificação das unidades de contexto sobre as variáveis para a seleção do mecanismo de proteção do direito de propriedade sobre a terra 97

Tabela 6 - Comparação da condição fundiária dos imóveis rurais, conflitos no campo, população rural e IDH entre BA, ES, MG, MS, SP, RJ e RS 103

Tabela 7 - Estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra adotadas pela Fibria segundo entrevista a executivos 105

Tabela 8 - Variáveis determinantes da escolha estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra pela Fibria segundo entrevista a executivos 111

Tabela 9 - Estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra adotadas pela Fibria segundo entrevista a executivos e documentos internos da companhia 115

Tabela 10 - Variáveis determinantes da escolha estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra pela Fibria segundo entrevista a executivos e documentos internos da companhia 116

Tabela 11 - Comparação da condição fundiária dos imóveis, rurais, população rural e IDH entre PA e AP 125

Tabela 12 - Estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra adotadas pela Jari segundo entrevista a executivos e acionista 126

Tabela 13 - Variáveis determinantes da escolha estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra pela Jari segundo entrevista a executivos e acionista 136

Tabela 14 - Estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra adotadas pela Jari segundo entrevista a executivos e acionista e documentos internos da companhia 139

Tabela 15 - Variáveis determinantes da escolha estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra pela Jari segundo entrevista a executivos e acionista e documentos internos da companhia 140

Tabela 16 - Comparação da condição fundiária dos imóveis, rurais, população rural e IDH entre BA, ES, MG, SP, MA, PA, PI e TO 148

Tabela 17 - Estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra adotadas pela Suzano segundo entrevista a executivos 150

Tabela 18 - Variáveis determinantes da escolha estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra pela Suzano segundo entrevista a executivos 158

Tabela 19 - Estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra adotadas pela Suzano segundo entrevista a executivos e documentos internos da companhia.....163

Tabela 20 - Variáveis determinantes da escolha estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra pela Suzano segundo entrevista a executivos e documentos internos da companhia 163

Tabela 21 - Comparação da condição fundiária dos imóveis, rurais, população rural e IDH entre 12 estados brasileiros 172

Tabela 22 - Estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra adotadas pela Fibria, Jari e Suzano segundo entrevista a executivos e acionista 174

Tabela 23 - Variáveis determinantes da escolha estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra pela Fibria, Jari e Suzano segundo entrevista a executivos e acionista 176

Tabela 24 - Estados com maior indício de fragilidade na qualidade das instituições e as ações geograficamente específicas ou adotadas com maior ênfase por empresa em cada estado....177

Lista de abreviaturas e siglas

APP	Área de preservação permanente
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CAEMI	Companhia Auxiliar de Empresas de Mineração
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCIR	Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CERFLOR	Programa Brasileiro de Certificação Florestal
CNIR	Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CODEC	Companhia de Desenvolvimento Econômico do Pará
CONAQ	Confederação Nacional Quilombola
CPT	Comissão Pastoral da Terra
DVGT	Diretrizes Voluntárias de Governança da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
ESALQ	Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz"
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (*Food and Agriculture Organization*)
FSC	*Forest Stewarship Council*
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBA	Indústria Brasileira de Árvores
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
IDAF	Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFC	*International Finance Corporation*
IIEB	Instituto Internacional de Educação do Brasil
IMAP	Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEF	Instituto de Pesquisas Florestais
ITERMA	Instituto de Terras do Maranhão
ITERPA	Instituto de Terras do Pará
LLE	*Lawlessness and Economics*
MEB	Movimento Empresarial pela Conservação e Usos Sustentável da Biodiversidade
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OI	Organização Industrial
OIT	Organização Internacional do Trabalho

PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PDRT	Programa de Desenvolvimento Territorial Rural
PEFC	*Programme for the Endorsement of Forest Certification*
PGE	Procuradoria Geral do Estado do Pará
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNPC	Programa Nacional de Papel e Celulose
PRI	*Principles for Responsible Investment*
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSTG	Programa de Sustentabilidade Tupiniquim e Guarani
RBV	Visão Baseada em Recursos (*Resource-based View*)
RL	Reserva legal
SEDEME	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia do Estado do Pará
SEMA PA	Secretaria de Meio Ambiente do Governo do Estado do Pará
SERIN	Secretaria de Relações Institucionais do Governo do Estado da Bahia
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SICAR	Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural
SIGEF	Sistema de Gestão Fundiária
SNCI	Sistema Nacional de Certificação de Imóveis
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCFD	*Task Force on Climate-related Financial Disclosures*
UNDRIP	Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas
VCP	Votorantim Celulose e Papel

Sumário

1 Introdução 15
1.1 Formulação do problema de pesquisa e justificativa 15
1.2 Pergunta de pesquisa 18
1.3 Objetivos específicos 18
1.4 Proposições 18
1.5 Estrutura do trabalho 19
2 Referencial teórico 21
2.1 Teoria do Direito de Propriedade 21
2.2 Teoria da Análise Econômica dos Direitos de Propriedade segundo Barzel 25
2.3 Análise Econômica do Direito de Propriedade além de Barzel 37
2.4. Introdução da perspectiva dos direitos de propriedade às estratégias empresariais 46
2.5 Síntese do referencial teórico sobre a Teoria do Direito Econômico de Propriedade 59
3 Revisão da literatura aplicada 63
3.1 Formação do direito de propriedade da terra no Brasil (1530 a 1988) 63
3.2 O setor de florestas plantadas no Brasil e a demanda por terras 69
3.3 Ambiente institucional nacional acerca da propriedade da terra 73
3.4 Ambiente institucional estadual acerca da propriedade da terra 77
3.5 Ambiente institucional internacional acerca da propriedade da terra 80
4 Modelo teórico 83
4.1 A qualidade do ambiente institucional e a adoção de mecanismos privados de proteção 83
4.2 Os diferentes atributos e os mecanismos de proteção 86
4.3 Os custos de transação e os mecanismos de proteção 87
5 Método de pesquisa 89
5.1 Delineamento da pesquisa 89
5.2 Estudos de caso 91
6 Estudo empírico 99
6.1 Estudo de caso: Fibria 100
6.2 Estudos de caso: Jari 122
6.3 Estudos de caso: Suzano Papel e Celulose 145

7 Análise dos resultados e conclusão 171
7.1 Objetivo específico 1: Caracterização do ambiente institucional 171
7.2 Objetivo específico 2: Identificação das estratégias..... 173
7.3 Objetivo específico 3: Identificação das variáveis 175
7.4 Proposição 1 176
7.5 Proposição 2 179
7.6 Proposição 3 181
7.7 Conclusão 183
8 Considerações finais..... 185
Referências bibliográficas 191
Apêndice A – Gráfico do número de famílias assentadas por ano no Brasil de 1995 a 2016 203
Apêndice B – Tabela sobre conflitos fundiários no Brasil de 2008 a 2015 203
Apêndice C – Tabela sobre número de terras indígenas no Brasil em março de 2018..... 204
Apêndice D - Tabela sobre número de processos abertos junto ao INCRA para regularização de terras quilombolas até março de 2018..... 204
Apêndice E – Quadro com o protocolo de pesquisa 205
Apêndice F - Questionário de pesquisa..... 207
Apêndice G - Fontes secundárias de informação..... 209
Apêndice H – Histórico de aquisição e regularização de terras pelo Grupo Jari..... 210
Apêndice I - Tabela com indicadores para avaliação do ambiente institucional acerca da proteção do direito de propriedade sobre a terra em 12 estados brasileiros 215
Anexo - Fluxo para tratamento de invasão ou reivindicação de terra da Fibria 216

1 Introdução

O início dos anos 2000 no Extremo Sul da Bahia foi marcado por um pico de conflitos agrários, permeados de disputa e violência. De um lado, os movimentos sociais de luta pela terra ocupando fazendas das empresas florestais; e de outro, organizações privadas buscando proteção por meio de mandatos de reintegração de posse expedidos pelo sistema de justiça e executados com apoio da força pública de segurança; situações que, com frequência, transformam-se em episódios violentos (Araújo, 2010). Estima-se que, em 2010, havia duas mil famílias acampadas à beira das rodovias na região, à espera de serem assentadas pelo Estado, ocupando 41.396 hectares de terras (Araújo, 2010). No mesmo ano, a Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) na Bahia registrou cinco propriedades da empresa Fibria ocupadas pelos movimentos sociais num total de quase dez mil hectares, vinte e dois imóveis da Veracel equivalentes a quase trinta mil hectares e três fazendas da Suzano Papel e Celulose representando cerca de oito mil hectares (Magalhães, 2017a). As empresas Fibria e Veracel reportaram em seus relatórios de sustentabilidade de 2011 a escalada das invasões de suas propriedades no esta da Bahia e o início de uma jornada para resolver disputas fundiárias através de caminhos alternativos à esfera judicial (Fibria, 2012, 2013, 2014b; Veracel, 2012, 2013, 2014).

Quais são as estratégias empregadas pelas empresas florestais para proteger o direito de propriedade sobre a terra no Brasil, além da reintegração de posse? Por que os embates por terras entre comunidades locais e empresas, como o reportado para o Extremo Sul da Bahia, são tão frequentes no Brasil? Como o direito legal e consuetudinário dos proprietários de terra local é assegurado frente a atuação das grandes corporações? Tais perguntas motivaram a presente pesquisa e subsidiaram a elaboração do problema de pesquisa.

1.1 Formulação do problema de pesquisa e justificativa

A Teoria da Análise Econômica dos Direitos de Propriedade (Barzel, 1982, 1994, 2002) propõe que o papel do Estado é garantir o cumprimento dos acordos[1] (Barzel, 2002). O primeiro passo para levar a cabo sua função é delimitar o escopo da proteção oferecida através dos

[1] "...enforcement of agreements is a basic feature of the state" (Barzel, 2002, p. I).

direitos legais de propriedade[2]. Segundo, por meio de estruturas especializadas, faz valer os direitos delineados (atividade de *enforcement*)[3].

Para Barzel (2002), o Estado usufrui de economias de escala na definição de direitos de propriedade e resolução de conflitos envolvendo terra. Embora os mapas sejam úteis para delimitar o bem, não são suficientes para garantir proteção aos seus detentores. É necessário haver um sistema de registro de proprietários e caracterização da propriedade para que o direito das partes sobre o bem esteja bem definido e que as cortes de justiça possam usar informações críveis para dirimir disputas. Por esta razão, o Estado moderno tornou-se o guardião dos direitos sobre a terra e, por consequência, instância responsável por arbitrar disputas sobre o tema. Entretanto, nem sempre este é o caso no Brasil.

O processo de ocupação do território nacional e formação do marco legal permite que, em algumas situações, o direito sobre a terra não esteja claramente definido, com repercussão sobre a atividade de garantia de proteção pelo Estado (Reydon, 2007, 2011a, 2014; Silva, 1997; The World Bank LAC, 2014). Tais vulnerabilidades se desdobram em numerosos conflitos agrários (Comissão Pastoral da Terra [CPT], 2018) no país, com implicações sociais (Alston, Harris, & Mueller, 2009; Alston, Libecap, & Mueller, 2000), ambientais (Alston et al., 2000; Araujo, Bonjean, Combes, Combes Motel, & Reis, 2009; Reydon, 2011b; Robinson, Holland, & Naughton-Treves, 2014; Zylbersztajn, 2010) e econômicas (Nascimento, Saes, & Zylbersztajn, 2010).

O setor florestal, em razão da extensão territorial para a produção de madeira, é frequentemente impactado por invasões, questionamentos sobre a propriedade e posse da terra, desapropriações e dificuldade em obter a regularidade fundiária do imóvel (Graça, Reydon, Postal, Bueno, & Moreira, 2017).

Dixit (2009, p. 4) afirma que "se o governo não protege direitos de propriedade, pelo menos não tão bem quanto os proprietários exigem, arranjos privados surgem para satisfazer a necessidade dos proprietários"[4]. Todavia, os arranjos alternativos ou também chamados de privados (pela não participação do Estado) possuem igualmente custos para definir e fazer valer direitos (Barzel, 1997, 2002; Dixit, 2004, 2009).

---

[2] "The state must delineate what is agrees to protected. Providing protection, therefore, entails the legal delineation of rights." (Barzel, 2002, p. 6).

[3]Via de regra, os direitos alvo de proteção pelo Estado são aqueles que podem ser especificados para intercâmbio de bens e serviços ("... I argue that the state, with its power-backed adjudication mechanism, is best suited for contract Exchange that relies on comprehensive specifications of the exchange commodities and services" (Barzel, 2002, p. 6)).

[4] "If the government does not protect private property rights, at least not as well as the owners require, many alternative private arrangements arise to meet the owners' needs." (Dixit, 2009, p. 4).

O presente trabalho aprofunda o conhecimento sobre as estratégias adotadas pelo setor de floresta plantada no Brasil para proteger direitos de propriedade sobre a terra, dada a existência de lacunas deixadas pelo Estado no exercício de suas atribuições. Os resultados discutem como a qualidade das instituições influencia a escolha estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra por três empresas florestais. A Figura 1 apresenta o racional para compreensão e discussão do problema de pesquisa.

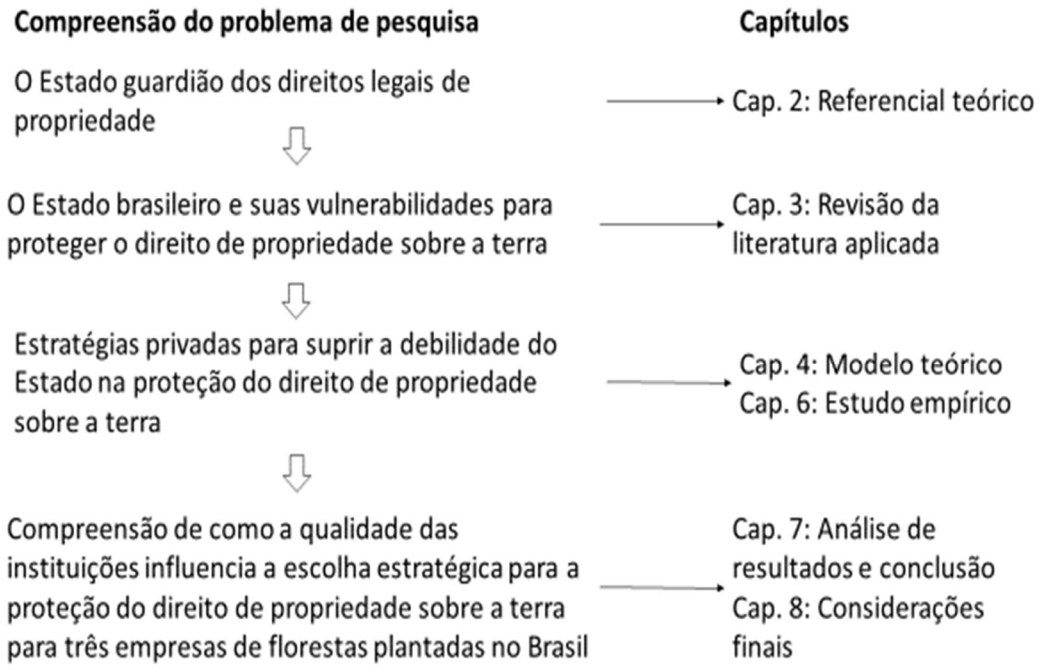


Figura 1: Compreensão do problema de pesquisa. Fonte: a autora

A escolha do setor de florestas plantadas se justifica por sua importância econômica, haja visto que seu Produto Interno Bruto (PIB) foi de R$ 71,1 bilhões em 2016, o que representou 6,2% do PIB Industrial do Brasil (Indústria Brasileira de Árvores [IBA], 2017). Além disso, sua distribuição geográfica permite comparar a proteção de direitos sobre a terra em diferentes unidades federativas. Por último, muitos artigos tratam do processo de aquisição de terras pelas empresas e das disputas fundiárias com comunidades locais, fato que suscita interesse em compreender o problema pela ótica da Teoria de Análise Econômica dos Direitos de Propriedade.

1.2 Pergunta de pesquisa

A pergunta de pesquisa que este trabalho se propõe a responder é: **como a qualidade das instituições influencia a escolha estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra no setor de florestas plantadas no Brasil?**

O conceito de instituição adotado é aquele proposto por North (1990)[5]: são as regras do jogo em uma sociedade, isto é, restrições criadas para moldar as interações humanas. Elas são constituídas por normas formais, como o conjunto de leis de um país, e por normas informais, como as convenções sociais e códigos de conduta.

1.3 Objetivos específicos

Três objetivos específicos servem de pilares para responder à pergunta de pesquisa:

1. Caracterizar o ambiente institucional que afeta o direito de propriedade sobre a terra nas unidades federativas em que empresas de florestas plantadas estão presentes;
2. Identificar as estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra empregadas por três empresas;
3. Identificar as variáveis empregadas no processo de decisão estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra por três empresas.

1.4 Proposições

A principal proposição deste estudo é: **em unidades federativas onde o ambiente institucional está fragilizado e, portanto, o Estado tem alto custo para fazer valer direitos, mecanismos privados serão adotados para a proteção de direitos de propriedade sobre a terra.** O alto custo do Estado advém da precariedade na definição do direito legal de propriedade e, consequentemente, o impede de usufruir de ganho de escala e escopo no exercício de sua atribuição.

[5] "Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction" (North, 1990, p. 3).

Existem diversas opções estratégicas para que os agentes possam proteger o direito de propriedade sobre a terra, cada qual com aptidões e limitações. Logo, a segunda proposição deste estudo é: **múltiplos mecanismos privados de proteção de direitos de propriedade sobre a terra vão coexistir dentro da mesma organização.**

A existência de múltiplos mecanismos de proteção de direitos de propriedade sobre a terra empregados por uma organização leva ao questionamento sobre a seleção da opção apropriada a cada situação. Logo, a terceira proposição deste trabalho é: **a escolha do mecanismo de proteção do direito de propriedade sobre a terra procurará minimizar custos de transação**.

1.5 Estrutura do trabalho

Esta tese está dividida em oito sessões, além desta introdução. O próximo capítulo (capítulo 2) apresenta uma revisão da Teoria dos Direitos de Propriedade e como ela foi incorporada à literatura de análise estratégica. Ele discute a contribuição de diferentes autores quanto às consequências de haver deficiências na proteção de direitos de propriedade pelo Estado. O capítulo 3, sobre revisão de literatura aplicada, apresenta como os direitos de propriedade sobre a terra no Brasil foram formados e caracteriza o ambiente institucional em nível nacional e internacional. O objetivo é compreender o contexto no qual o negócio florestal está inserido. Em seguida, é feita a apresentação do setor de florestas plantadas no Brasil e as disputas por terras a ele associadas. As proposições de pesquisas são formuladas no capítulo 4, que trata do modelo teórico. O capítulo 5 discorre sobre o método de pesquisa. O capítulo 6, sobre análise empírica, é composto por três estudos de caso das empresas: Fibria, Jari e Suzano. A análise comparativa entre eles e a conclusão são apresentadas no capítulo 7. O oitavo e último capítulo apresenta as considerações finais.

2 Referencial teórico

Este capítulo discorre sobre a Teoria dos Direitos de Propriedade, aprofunda-se nos conceitos empregados na vertente proposta por Barzel (1994, 1997, 2002) e apresenta como tal teoria foi incorporada às teorias de estratégia competitiva.

Ele também justifica a premissa de que o Estado é o guardião dos direitos legais de propriedade, mas sujeito a custos e limitações, conforme apresentado na introdução deste trabalho; e discorre sobre o que é esperado quando a capacidade do Estado em proteger direitos de propriedade é atenuada.

O objetivo pretendido com a revisão do referencial teórico é lançar as bases para a discussão do modelo teórico deste trabalho, apresentado no capítulo 4.

2.1 Teoria do Direito de Propriedade

2.1.1 Origens da Moderna Teoria da Firma

A firma sempre existiu dentro da teoria econômica *mainstream* (N. J. Foss & Klein, 2006). Ela é um dos elementos da Teoria da Produção e Custos e da Teoria Geral de Preços, que servem a compreender o funcionamento de mercados competitivos.

Os pressupostos da teoria neoclássica são: racionalidade plena, simetria de informação e ausência de custo de transação, consequentemente, ausência de custo para estabelecimento de contratos (Furubotn & Richter, 2005). As instituições são dadas e neutras (Furubotn & Richter, 2005), os direitos de propriedade são plenamente respeitados (Furubotn & Richter, 2005) e as disputas por quebras contratuais são negligenciáveis, uma vez que o judiciário é eficaz para dirimir disputas (Williamson, 1996). O Estado provê toda na estrutura de governança econômica necessária para que as transações aconteçam (Dixit, 2004). Monitoramento é atividade supérflua porque a informação sobre a contribuição de cada indivíduo para a produção de valor está disponível isenta de custo (Barzel, 1997). Todas estas premissas levam a um distanciamento entre a firma objeto de estudo e a firma do mundo real, aquela que efetivamente é alvo da ação dos gestores. Então, para compreender o funcionamento das organizações em uma condição mais próxima à realidade, alguns pressupostos da teoria neoclássica foram

revistos, dando origem a novas linhas teóricas. É a obra de Coase (1937) que marca o início da Moderna Teoria da Firma (N. J. Foss & Klein, 2006).

Na obra seminal *The Nature of the Firm*, Coase (1937) levanta os questionamentos sobre a existência e a dimensão das firmas, ou seja, por que a firma existe e o que explica o seu tamanho, o que o autor chamou de fronteiras. Para responder às perguntas, Coase introduz o custo para usar o mercado, posteriormente chamado de custo de transação, e propõe que, devido a tal custo, algumas atividades são realizadas dentro da firma. Segundo Barzel (1997), as organizações surgem em razão da existência de custos de transação positivos. Por sua vez, a internalização da transação, ou seja, a sua remoção do mercado, traz consigo o custo de gestão interna. São as condições ambientais que determinam qual custo é mais elevado: usar o mercado ou gestão interna; e, consequentemente, qual a estrutura de governança adequada para reger uma transação (Williamson, 1996).

Os questionamentos de Coase inspiraram muitas linhas teóricas da Moderna Teoria da Firma, dentre elas, a Teoria dos Direitos de Propriedade.

Os primeiros autores a estudarem os incentivos econômicos providos pela estrutura de propriedade sobre recursos escassos foram Coase (1960), Alchian (1965) e Demsetz (1964, 1967) (Barzel, 1997; K. Foss & Foss, 2001b; N. J. Foss & Klein, 2006; Furubotn & Richter, 2005). O ponto em comum entre o trabalho daqueles autores é como diferentes ambientes institucionais dão origem a formas alternativas de propriedade (*alternative ownership arrangements*) e, como consequência, direcionam as escolhas individuais quanto ao uso dos recursos (K. Foss & Foss, 2001; Furubotn & Richter, 2005). Os autores Cheung (1969, 1983) e Barzel (1982, 1989, 1994, 1997) deram sequência ao desenvolvimento da Teoria dos Direitos de Propriedade.

No artigo de 1937, Coase lança a ideia de que existe um custo para usar o mercado, porém é no artigo *The Problem of Social Cost* (Coase, 1960) que define o que é custo de transação, especialmente sua relação com o ato de garantir o cumprimento (*enforcement*) dos direitos de propriedade. Em tal artigo, propõe análise dos fatores de produção não apenas como fatores físicos, mas também dos direitos de propriedade a ele relacionados. Sugere que, na ausência de custos de transação, apenas uma definição inicial de propriedade e de alguns princípios seriam suficientes para assegurar a eficiência econômica porque as partes seriam capazes de negociar até que a alocação eficiente dos recursos fosse atingida[6] (Barzel, 1997).

[6] "However, costless transacting is a sufficient condition for clearly defining property rights, rendering redundant the requirement that property rights be well defined" (Barzel, 1997, p. 77).

Para Coase (1960), a propriedade não trata de direitos exclusivos sobre um ativo e sim do direito de o usá-lo para determinado fim ou de determinada maneira (K. Foss & Foss, 2001b). Via de regra, a literatura de direitos de propriedade trata de três formas distintas de direitos sobre um bem: o direito de uso (*usus*), o direito de usufruto (*usus fructus*), isto é, de se apropriar dos seus frutos ou da renda gerada, e o direito de abuso (*abusus*), que trata da possibilidade de transformar e interferir natureza, forma e conteúdo do bem em questão, inclusive de dispor ou emprestá-lo (Libecap, 1989; Zylbersztajn, 1995). A existência de direitos individuais ou coletivos não é o suficiente para proteger seus detentores. É necessário que eles sejam respeitados por terceiros (atividade de *enforcement*), ou seja, um quarto direito associado à propriedade de um bem é impedir que terceiros se apossem ou diminuam o exercício dos direitos (Calabresi & Melamed, 1972; Coase, 1960; Demsetz, 1967; K. Foss & Foss, 2005; Libecap, 1989). Atividade esta que pode ser realizada pelo Estado ou pelos agentes econômicos de forma privada, conforme discutido adiante nesse capítulo.

Nos anos 80, Grossman e Hart (1986) trouxeram luz sobre o tema dos direitos residuais de controle, dada a estrutura de propriedade de ativos. Entende-se como direitos residuais de controle aqueles não delineados em contratos, mas consequência da propriedade legal de um ativo. Portanto, o papel da estrutura de propriedade (*ownership*) é alocar direitos residuais de controle, também chamado de direitos residuais de propriedade.

Um outro campo da ciência econômica estuda a garantia de direitos de propriedade pelo Estado e sua repercussão para a economia de um país. Esta área do pensamento econômico é chamada de Instituições e Crescimento (*Institutions and Growth*) ou de Instituições e Desenvolvimento (*Institutions and Development*) (Dixit, 2004), sendo seus principais autores teóricos: North (1990) e Olson (1993). Os trabalhos empíricos de autores como de Soto (2000), (Rodrik, 2003), Grossman (2002 citado por Dixit, 2004) e Acemoglu, Johnson e Robinson (2001) dão suporte à proposição de que a existência e a qualidade das instituições (ou governança econômica) melhoram o desempenho econômico e fomentam o crescimento. Portanto, a análise desta vertente focaliza a análise comparativa entre países ou regiões em termos de desenvolvimento econômico.

Por fim, o campo da ciência econômica chamado de Análise Econômica do Direito (*Law and Economics*) estuda, entre outros temas, o efeito das leis ou regras formais nas escolhas econômicas dos indivíduos e das firmas e o resultado sobre o desempenho do mercado. Em outras palavras, analisa como os códigos legais formalizados afetam os incentivos para os indivíduos tomarem uma ação ou se absterem de agir. Uma obra de referência este campo foi a publicação de Calabresi e Melamed (1972) na qual exploram como direito de propriedade

(*property rules*), normas de responsabilidade (*liability rules*) e normas de interdição de alienação (*inalienability rules*) são empregadas para proteger direitos e otimizar a combinação entre (i) eficiência econômica, (ii) efeitos distributivos de dotação de recursos (por exemplo, recursos financeiros) e (iii) outros objetivos que uma sociedade queira priorizar. Direito de propriedade são empregados quando as partes negociam livremente o valor sobre um ativo e assim atingem sua alocação econômica eficiente. Normas de responsabilidade são empregadas quando a negociação entre as partes é demasiadamente onerosa a ponto de tornar a transação inviável. Um exemplo de norma de responsabilidade é o pagamento de indenizações por acidentes de trabalho ou ambientais. Normas de interdição de alienação são aplicadas quando o custo de negociação entre as partes é impeditivo, quando é possível chegar a um acordo objetivo e não arbitrário quanto seria o custo da indenização a ser paga e quando qualquer tentativa de monetização de direitos está fora de questão. Um exemplo de norma de restrição de alienação é o nível máximo de poluição permitida por lei para que os cidadãos gozem de condições mínimas de vida e que o direito de futuras gerações não seja afetado. Os autores criaram um modelo de alocação e proteção de direitos e o aplicaram ao controle da poluição[7]. Através dele, salientam a importância da definição de direitos e sobre a sua forma de proteção pelo Estado para atingir a principalmente a eficiência econômica e efeitos distributivos desejados em uma sociedade[8]. Salientam que, com frequência, direitos estão sujeitos a mais de uma forma de proteção simultaneamente. Uma compilação da Análise Econômica do Direito foi feita por Posner (1997) e por Zylbersztajn e Sztajn (2005). Já no início dos anos 2000, alguns trabalhos investigaram como a pressão econômica ocasionou reforma de normas formais e de sistemas legais, ou seja, estudaram o sentido inverso da causalidade tradicionalmente analisada pela Análise Econômica do Direito (Dixit, 2004).

Este trabalho adota a Teoria dos Direitos de Propriedade na vertente da Análise Econômica dos Direitos de Propriedade proposta por Barzel, conforme tratado a seguir.

---

[7] As quatro situações exploradas pelos atores foram: (a) atribuição de direito a não-poluição a A e proteção através de direitos de propriedade; (b) atribuição de direito a não-poluição a A e proteção através de normas de responsabilidade; (c) atribuição do direito de poluir a B e proteção através de direitos de propriedade; e (d) atribuição do direito de poluir a B e proteção através de normas de responsabilidade (Calabresi & Melamed, 1972).

[8] O direito de propriedade pode ser estudado por diferentes abordagens. Por esta tese ter sido desenvolvida dentro de um programa de Administração, optou-se por empregar o enfoque econômico e das organizações conforme proposta por Barzel e seu respectivo recorte.

2.2 Teoria da Análise Econômica dos Direitos de Propriedade segundo Barzel

2.2.1 Emergência de direitos de propriedade e o papel do Estado

Se o homem vivesse sozinho no mundo ou em uma ilha como na história de Robson Crusoé, direitos de propriedade não seriam necessários porque não haveria competição por recursos. A partir do momento em que o espaço físico é compartilhado com outros indivíduos, a possibilidade de escassez de recurso se apresenta e trocas são realizadas, surge a necessidade de definição de direitos. Nesta sessão é apresentado o racional que explica a emergência e a evolução dos direitos de propriedade.

Barzel (1997) afirma ser difícil saber quando surgiu o direito de propriedade entre a civilização humana, mas ser possível compreender o contexto em que isso aconteceu. Segundo o autor, no início da história humana, não havia instituições formais porque o Estado era inexistente. Havia apenas direitos econômicos[9] sobre objetos e posses necessários à subsistência, além da propriedade sobre si mesmos quando o indivíduo não se encontrava escravizado. A interação entre os indivíduos era limitada. Com o passar do tempo e acúmulo de informação sobre o meio e sobre os grupos humanos fisicamente próximos, as trocas começaram a ser praticadas. Na organização social primitiva, em algum momento, percebeu-se que alguns indivíduos possuíam vantagem comparativa na produção de determinado bem e que, ao trocá-lo por mercadorias com as quais estavam em desvantagem na sua produção, produzir-se-ia um ganho positivo ou aumento de bem-estar para as partes envolvidas.

Os acordos de troca não se limitavam ao bem transacionado, tratavam também dos direitos envolvidos na transação. No princípio, os contratos eram autorregulados (*self-enforced*), ou seja, não havia uma terceira parte responsável por garantir o seu cumprimento. Com o passar do tempo, além da especialização na produção, surgiu a necessidade de especialização na atividade de proteção de direitos, ocasionando a separação entre as atividades de produção de bens e serviços e de proteção de direitos. Com o acúmulo de experiência no delineamento de direitos e na arbitragem de disputas, surge uma entidade que passa a ditar as regras aplicáveis a um território e a garantir o cumprimento das mesmas (*ruler*), lançando a semente para o surgimento do Estado.

Para Barzel (1997, 2002), a coletividade admite a presença de uma entidade que dita regras e que tem poder, inclusive armado, para oferecer proteção em razão dos benefícios

[9] Os conceitos de direito econômico e direito legal de propriedade são apresentados na sessão 2.2.2.

advindos deste arranjo. A especialização no uso da força gera economia de escala, levando-o a oferecer proteção a um custo mais baixo do que a proteção individual. Por outro lado, faz-se necessário conter seu poder para evitar a subjugação e sequestro de bens dos protegidos. A ação coletiva, a imposição de regras, a forma de remuneração e até a rotatividade do indivíduo que exerce este papel são formas prevenir e conter abuso de poder.

Outros ganhos de escala podem ser alcançados através da figura do *ruler*. Primeiro, quanto mais utilizado, mais diluído é seu custo fixo e, como consequência, menor o custo unitário do serviço prestado. O *ruler* tem incentivo para prestar um serviço de baixo custo porque, caso existam outras soluções de menor custo, ele será preterido. Por esta razão, provê proteção na medida necessária e suficiente para que as transações aconteçam. Além disso, para *commodities* padronizadas, um contrato desenhado para reger uma transação pode ser empregado repetidas vezes. De fato, para bens padronizados, espera-se forte presença do Estado na definição e na garantia de direitos de propriedade.

Com o passar do tempo, o *ruler* foi substituído pelo Estado.

Em adição aos ganhos de escala, a especialização do Estado na atividade de proteção de direitos tem outros dois aspectos positivos. Primeiro, desencorajar o uso privado da força pelos cidadãos, o que poderia desencadear uma escalada de violência. Segundo, emprego de outros mecanismos para alocação e proteção de direitos antes de recorrer ao uso da força, mediante a regras coletivamente aceitas.

Para Barzel (1997, 2002) as funções essenciais do estado são delineamento e proteção de direitos através de instituições formais. A existência do Estado está fundamentada na necessidade econômica de garantir a apropriação de ganhos privados.

Demsetz (1967) atribui a emergência dos direitos de propriedade à necessidade de internalização de externalidades, em outras palavras, à necessidade de gerenciar recursos escassos. Através do caso empírico dos aborígenes do leste canadense que demarcaram territórios de caça para evitar que o recurso natural se esgotasse na ausência de direitos de propriedade, atesta que os arranjos de direitos incentivam o proprietário otimizar o uso de um recurso para o qual ele tem o direito de excluir terceiros.

Alston, Libecap e Schneider (1996) estudaram a formação de direitos de propriedade sobre a terra em fronteiras agrícolas no Brasil, uma condição similar ao racional desenvolvido por Barzel. Para eles, áreas próximas aos mercados ou centros administrativos são escassas e disputadas porque, à medida que se afastam dos centros de comercialização e consumo da produção agrícola, o custo de transporte aumenta até o ponto em que inviabiliza a produção. Logo, áreas distantes não são ocupadas e a floresta preservada. Os títulos formais de

propriedade é a forma de o Estado reconhecer o direito de um indivíduo à terra e reduzir o custo da atividade de proteção de direitos. Os títulos valorizam a propriedade porque diminuem o custo privado de *enforcement*, tornam o ativo apto para uso como garantia em operações financeiras para aumentar a produtividade da terra e garantem acesso a um amplo mercado de capitais (terra). Nas regiões mais afastadas, há menor disputa por direitos de propriedade, e a terra é predominantemente protegida por regras informais e locais de direito de propriedade. Por terem confrontando o modelo teórico aos dados empíricos, os autores também observam que a provisão de direitos formais pelo Estado não é imediata, nem homogênea. Ela é influenciada por fatores políticos, dotação orçamentária e humana dos órgãos públicos, definição de responsabilidade entre jurisdições, dentre outros. Portanto a formação de direitos formais de propriedade sobre a terra surge a partir da escassez e valorização de ativos próximos aos centros de consumo. Sob tal situação, a proteção de direitos pelo Estado gera riqueza ao promover o investimento, reduzir o custo de proteção de direitos e promover aumento dos ganhos advindos das trocas.

Esta breve introdução é útil para compreender as premissas adotadas neste trabalho de que o Estado é (ou deveria ser) o guardião dos direitos de propriedade em uma sociedade e que a terra é um bem escasso. Por outro lado, devido ao custo da atividade de proteção de direitos, Barzel (2002) ressalva que o Estado tem vantagem comparativa na atividade de *enforcement* sob determinadas circunstâncias e, portanto, não é capaz de garantir o cumprimento dos contratos em todas as ocasiões. Alston et al. (1996) atentam para o fato de que a demanda pela proteção de direitos pelo Estado pode variar em razão do valor e da escassez do ativo. Tanto o modelo teórico, quanto a parte empírica desta tese exploram os arranjos alternativos para a proteção de direitos de propriedade que emergem quando o Estado enfrenta dificuldade em exercer sua principal atribuição ou quando direitos formais de propriedade estão em processo de formação.

A próxima sessão discute os conceitos do modelo de análise econômica de direitos de propriedade desenvolvido por Barzel.

2.2.2 Conceitos empregados por Barzel: bem como conjunto de atributos, direito econômico de propriedade e domínio público

O modelo de análise econômica de direitos de propriedade proposto por Barzel (1997) apoia-se sobre três conceitos chave: bem como um conjunto de atributos, direito econômico de

propriedade e domínio público. Estes conceitos guardam íntima relação com o processo de formação de direitos econômicos e com o sistema especializado na sua proteção, a pouco apresentados.

Direito econômico de propriedade sobre um ativo é definido como a capacidade do indivíduo em consumir diretamente o serviço oriundo de um ativo ou de o consumir indiretamente através de termos de troca (Barzel, 1997). É próximo ao conceito de *residual claimant*, ou seja, aquele que se beneficia de uma valorização ou perda de valor do ativo (Barzel, 1997). De acordo com o cenário para surgimento de direitos de propriedade apresentado na sessão anterior, direitos econômicos precederam o surgimento de direitos legais de propriedade, embora um não seja pré-requisito para o outro. No caso da terra, direitos econômicos de propriedade são todos aqueles que os indivíduos julgam possuir ou exercem relacionados ao bem, por exemplo, posse e uso, venda, locação ou hereditariedade do imóvel, captação de água, exploração mineral, passagem, dentre outros, independentemente de haver títulos formais ou licenças para realização das atividades.

Os direitos legais são aqueles que o Estado delineia e protege como sendo a propriedade de um indivíduo (Barzel, 1997). O seu papel é permitir o uso de uma terceira parte na arbitragem de disputas e na atividade de fazer valer direitos de propriedade (Barzel, 1997), beneficiando-se dos ganhos de especialização já apresentados. Embora os conceitos de direito legal e econômico sejam diferentes, existe uma relação e influência recíproca entre eles[10]. Em algumas ocasiões, o direito legal endossa o direito econômico de propriedade. Em outras situações, a alocação de direito econômico de propriedade é alterada em razão de mudanças no direito legal. Existem situações em que um está em contradição com o outro. No caso da terra, alguns exemplos de direitos legais de propriedade são aqueles definidos pelos títulos emitidos pelo Estado e seus prepostos (incluso cadastros e registros de propriedade), licenças emitidas pelos órgãos públicos competentes e reconhecimento formal de direitos consuetudinários pelo Estado.

Os direitos que são explicitamente delineados pelo Estado constituem uma pequena fração de todos os direitos legais (Barzel, 1997). São exemplos de direitos explícitos aqueles presentes no ato constitucional ou no código civil. O restante dos direitos legais é delineado através dos contratos. Através deles, o comprador se torna o proprietário legal de uma *commodity* ou mesmo de algum dos seus atributos e, comumente, elege-se uma terceira parte para completar as lacunas contratuais.

[10] "legal rights are a major factor in terms of their effect on economic rights" (Barzel, 1997, p. 90).

O ato de descrever detalhadamente em que consiste a propriedade e a proteger consome recursos. Portanto, direitos econômico e legal de propriedade são sempre incompletos. Este ponto é tratado em detalhe adiante.

Para Barzel (1997), à medida que o valor percebido do bem aumenta, direitos de propriedade são delineados com maior precisão, inclusive uma ação coletiva pode se organizar para este fim. Em tese, quanto melhor delineado o direito de propriedade, maior seu nível de proteção. Um exemplo da relação entre maior valor percebido da terra e melhor delineamento de direitos de direitos de propriedade foi observada no trabalho de Alston et al (1996) no qual se constatou que propriedades próximas aos centros de consumo de produtos agrícolas possuíam maior porcentagem de títulos formais de propriedade.

Um outro conceito importante para se compreender o modelo de Barzel é **domínio público**. Atributos em domínio público são aqueles cujo direito não está plenamente definido, abrindo condição para que haja captura de valor por uma parte, sem que seu criador seja devidamente remunerado[11] (Barzel, 1997). Para facilitar a compreensão, o autor menciona o caso de seleção de cerejas vendidas a granel. O consumidor pode degustar algumas frutas para coletar informação sobre sua qualidade e pode manusear o estoque para selecionar as mais doces. Todavia, o vendedor não é remunerado pelos frutos ingeridos, nem por aqueles danificados no manuseio. Esta situação exemplifica como os atributos estão alocados em domínio público (qualidade das cerejas) e como acontece a captura de valor (não pagamento por parte das frutas). No desenvolvimento da teoria, Barzel relaciona o custo de mensuração[12] de determinado atributo com o delineamento e proteção dos direitos de propriedade. Em situação em que o primeiro custo é elevado, o atributo tende a ser alocado em domínio público. Direitos não bem definidos sobre a terra como posse sem título, acordos informais de uso da propriedade ou de recursos da mesma são alguns exemplos de direitos em domínio público.

O ato de adquirir, manter e até abandonar diretos é uma questão de escolha (Barzel, 1997). Os indivíduos escolhem exercer direitos quando acreditam que os ganhos excedem os custos. O inverso também é verdadeiro. Eles deixam de exercer seus direitos quando os ganhos são insuficientes para cobrir os custos. Portanto, o que está em domínio público é o que os indivíduos escolheram não exercer o direito de propriedade, ou cujo exercício é demasiadamente oneroso, se comparado ao benefício. Mudanças nas condições ambientais levam frequentemente ao rearranjo dos direitos exercidos.

---

[11] Captura para Barzel: "the original owner does not receive what the recipient expends" (Barzel, 1997, p. 5)
[12] Custo de mensuração é discutido na sessão 2.2.3.1.

Um último conceito introduzido por Barzel (1997) é o **bem como conjunto de atributos.** Para o autor, uma *commodity* pode ser decomposta em muitos atributos. Tome-se como exemplo um interessado em adquirir uma casa. O comprador busca um imóvel com determinada metragem, localização, estilo, entre outros atributos. Se um bem é constituído por atributos, então os direitos não recaem sobre o bem, mas sim sobre seus atributos. Os direitos estão melhor definidos para atributos de maior valor percebido e para os atributos transacionados. Existe um conjunto de atributos para os quais os direitos estão delineados de forma incompleta, abrindo espaço para disputas. O ativo terra é um bom exemplo de bem como conjunto de atributos. A precificação de uma propriedade normalmente leva em consideração a qualidade do solo, a presença de nascente, a condição das áreas de vegetação nativa, as bem feitorias, a condição de acesso e até a vizinhança. Por outro lado, existem outros atributos que nem sempre são monetizados em uma transação sobre o ativo. Um exemplo é a ausência de análise da importância ecológica da propriedade para a manutenção de valores ecossistêmicos ou da paisagem. Pode-se considerar que os últimos atributos estão em domínio público.

Os termos aqui apresentados (direito econômico de propriedade, domínio público e bem como conjunto de atributos) estão presentes no modelo de análise econômica de direitos de propriedade (Barzel, 1997) apresentado a seguir.

2.2.3 O modelo de análise econômica de direitos de propriedade

O modelo de análise econômica de direitos de propriedade tem como objetivo determinar a estrutura de propriedade e compreender as restrições impostas às partes nos termos de troca. A estrutura de propriedade ideal é aquela que minimiza a captura indevida de valor, ou seja, desacompanhada da devida remuneração à parte que gerou o valor. As restrições presentes nos termos de troca vão ao encontro deste mesmo objetivo, circunscrevendo ou reduzindo a possibilidade de captura.

A estrutura de propriedade e as restrições ao direito de propriedade são determinadas pela interação de três fatores: (1) receita bruta ou outro benefício que um ativo pode gerar, (2) contribuições de cada indivíduo para geração de retorno e (3) custo de policiamento e mensuração dos atributos. Quanto maior o valor percebido por um ativo, ou seja, sua receita bruta/benefício (1), melhor delineados os direitos econômicos e legais de propriedade sobre ele, conforme discutido na sessão anterior. Os fatores 2 e 3 são discutidos a seguir.

2.2.3.1 Custo de transação e custo de policiamento e mensuração dos atributos

Até este momento, sabe-se que os bens são dotados de múltiplos atributos cujos alguns direitos estão bem delineados e outros, nem tanto. Sabe-se também que direitos são protegidos tanto por direitos econômicos, quanto por direitos legais. Além disso, sabe-se que o proprietário de um ativo é livre para escolher quais direitos exercer, respeitado o limite legal, e quais colocar em domínio público. De posse destes conhecimentos, pergunta-se: o que leva um proprietário a o não exercer um dos seus direitos?

Segundo Barzel (1997), em circunstâncias em que o custo marginal do exercício do direito é maior que seu retorno marginal, os proprietários optam por abandoná-los em domínio público. Tais custos estão ligados as atividades de **mensuração (ou medição) e policiamento**. Tome-se novamente o caso das cerejas vendidas a granel, o custo de monitorar e cobrar cada cliente proporcionalmente às frutas degustadas ou danificadas é tão alto que o vendedor prefere colocar o atributo em domínio público. Para capturar o valor das cerejas desperdiçadas, os proprietários teriam que incorrer em custos adicionais de mensuração ou de policiamento. Parte destes custos implicam em dissipação de valor[13].

Quando os custos de mensuração e policiamento caem, por exemplo em função da mudança tecnológica, espera-se haver melhor delineamento do direito de propriedade (Barzel, 1997, 2002). Um exemplo de custo de policiamento relacionado à terra são as vistorias periódicas ou contratação de caseiros para assegurar a manutenção da posse da propriedade. Graças à evolução tecnológica, sistemas de monitoramento por imagem e por satélite vem substituindo o contingente humano na atividade de vigilância.

O direito econômico sobre os ativos não é constate (Barzel, 1997). Ele é função dos esforços de proteção incorridos pelo detentor do direito, do esforço de captura pelos demais agentes, dos esforços formais e informais de proteção por instâncias não governamentais e dos esforços de proteção legais, principalmente através da força policial e das cortes de justiça. A

---

[13] Importante notar a diferença entre dissipação e custo de captura. Dissipação implica em alocação de recursos que não é apropriada por ninguém. Ao explicar o efeito da regulação de preços sobre a gasolina e a formação de fila para a adquirir, Barzel (1997, p. 30) argumenta que "this 50 cents per gallon was lost in the sense that the customer´s expenditure was received by no one", sendo os 50 centavos a que se refere igual à diferença de preço entre o preço original da gasolina e o preço tabelado.
K. Foss & Foss (2005, p. 544) adotam o seguinte conceito de captura: "By capture we mean resource-consuming activities to appropriate value from other strategizers without compensating them. Moral hazard, adverse selection, and hold-up are familiar examples of capture." A sua definição de apropriação de valor também é últil para entender a captura: "Value appropriation presupposes that the owner can exclude non-owners from using or destroying attributes to which he holds property rights." Portanto, a captura pressupõe a incapacidade de exclusão.

possibilidade de os indivíduos influenciarem o direito econômico de propriedade tem repercussão sobre a alocação de recursos. Dois exemplos de alteração de direito econômico sobre a propriedade da terra previstos na constituição brasileira, com repercussão sobre o direito lega de propriedade, são o usucapião e desapropriação de áreas improdutivas.

A tentativa de captura de direitos em domínio público acontece sempre que o *trade off* entre esforço e retorno da ação é positivo. As formas para evitar a captura de valor devem ser adequadas a cada transação.

Embora os atributos colocados em domínio público estejam ali por ação deliberada dos seus proprietários, isso não implica dizer que estejam permanentemente nesta condição. Quando há mudanças no ambiente ou na percepção dos agentes após o acordo firmado, as partes podem modificar ou adicionar adendos aos contratos, lançar mão de contratos informais ou fazer uso de relacionamento para melhor delinear o direito de propriedade. Tome-se os exemplos anteriores de custo de vigilância e pressão de usucapião de uma área. O proprietário pode arrendar ou estabelecer contratos de parceria rural a fim de alterar atributos ou direitos alocados em domínio público.

Segundo o conceito de bem como conjunto de atributos, para que a definição de direitos de propriedade fosse completa, seria necessário medir de forma exaustiva e acurada todos os atributos de um bem e seus níveis de variação (Barzel, 1997), implicando em custos. Portanto, os contratos delineiam direitos de propriedade e precificam cada atributo transacionado na medida necessária e suficiente para as partes entrarem em um acordo. Atributos não transacionados não constam do acordo. Portanto, sob a perspectiva da Análise Econômica dos Direitos de Propriedade, contratos são sempre incompletos (Barzel, 1997). Como consequência, em toda transação existe espaço para captura de valor dos atributos imperfeitamente delineados no termo de troca. Sob a ótica jurídica, contratos são instrumentos privados que fazem a propriedade circular e assim serem usados na forma econômica mais eficiente (Calabresi & Melamed, 1972). Os termos especificados no documento, inclusive o preço, são aqueles convencionados entre as partes, sem a participação do Estado.

Dado que, para a Teoria de Análise Econômica do Direito de Propriedade, as transações são nada mais são do que a troca de direitos de propriedade entre as partes; e que, para haver apropriação de valor, é preciso incorrer em esforços de geração e captura de valor, então Barzel (1997) define **custos de transação** como os custos associados à transferência, captura e proteção de direitos. Este trabalho dedica-se ao estudo dos custos de transação associados à definição e à proteção dos direitos econômicos e legais de propriedade sobre a terra exclusivamente.

2.2.3.2 Contribuição de cada indivíduo sobre o retorno econômico

A transferência de propriedade nem sempre é aplicável a todos os atributos de um bem, haja visto o conceito de bem como conjunto de atributos. Em grande parte das operações de troca, apenas um conjunto de atributos é transacionado, gerando o que Barzel (1997) chamou de propriedade compartilhada.

Um dos pontos positivos da propriedade compartilhada é maximizar o valor do ativo. Quando cada atributo está sob a propriedade de quem lhe atribui maior valor, o ativo é valorizado. Por outro lado, a propriedade compartilhada tem outras implicações (Barzel, 1997). Uma delas é a dificuldade de se definir a fronteiras entre dois proprietários. Outra implicação é a informação privilegiada sobre a propriedade alheia. Em ambos os casos, existem atributos em domínio público que abrem espaço para a captura. O caso mencionado de valores ecossistêmicos e de paisagem alocados em domínio público exemplifica a dificuldade de definir a fronteira de direitos entre dois ou mais proprietários.

Como a propriedade compartilhada e o imperfeito delineamento de direitos de propriedade são frequentes, deve-se buscar uma estrutura de propriedade capaz de minimizar a captura de valor (Barzel, 1997). Em outras palavras, Barzel condiciona a arquitetura das organizações a critérios de eficiência, no que está alinhado a Williamson (1996). Quando um ativo é compartilhado entre dois proprietários, mas apenas um é capaz de influenciar o fluxo de retorno, então a estrutura de propriedade deve transformá-lo em *residual claimant.* Caso sua contribuição sobre o fluxo de retorno seja parcial, então sua participação sobre o resíduo (ou participação acionária) deve ser proporcional ao nível de impacto.

Por outro lado, quando existe variabilidade no valor de um ativo, pode ser mais difícil encontrar a estrutura de propriedade ideal. Neste caso, a ação deliberada das partes afeta o valor do ativo de forma não previsível, tornando custoso identificar a captura de valor. Um exemplo acontece na locação de veículos. O estado de conservação do automóvel é fruto tanto do cuidado dos locatários, quanto da revisão mecânica periódica pela locadora. É difícil identificar quanto cada parte contribui para sua conservação, logo uma pode ser negligente e não ser penalizada. Caso fosse possível medir a contribuição dos locatários e locadores para a geração de valor, então seria possível desenhar uma estrutura de propriedade ou um contrato de utilização que reduzisse os atributos em domínio público. Um exemplo aplicado ao setor de florestas plantadas é a manutenção dos recursos hídricos em nível de local (um dos valores ecossistêmicos). O desenho da estrutura de propriedade (ou de responsabilidade) deve (ou deveria) levar em

consideração o impacto da atividade florestal e de outras atividades rurais para a manutenção das nascentes, rios e lençol freático.

Em síntese, os diferentes proprietários contribuem para formação do valor do ativo. Caso fosse possível mensurar a contribuição de cada um, a estrutura de propriedade obedeceria a este critério. Como existem custos de mensuração e policiamento da contribuição individual, nem sempre a estrutura de propriedade é capaz de evitar que atributos escapem para domínio público, sendo necessário o delineamento e a proteção de direitos de propriedade.

2.2.4 Formas alternativas para garantir o respeito dos direitos de propriedade

Existem duas opções para garantir o respeito dos direitos de propriedade de acordo com Barzel (2002): (i) contratos autorregulados (*self-enforcement*) e (ii) garantia de respeito dos direitos de propriedade (*enforcement*) por terceira parte. A segunda opção pode ser subdividida em duas categorias: (ii-a) garantia de respeito aos direitos sem o uso da força e (ii-b) garantia de respeito aos direitos pelo uso da força. Conforme já discutido aqui, o Estado, visto como um contrato social aceito pela sociedade, especializou-se no uso da força, o que lhe permite acessar ganhos de escala. Um exemplo de uso da força pelo Estado é a reintegração de posse pelo oficial de justiça, amparado pela força policial. O direito do uso da força lhe é outorgado pela sociedade no Estado democrático. Contudo, no Estado totalitário, o ditador se apodera do direito, excluindo a sociedade de opinar sobre tal alocação. Esta sessão discute as opções para fazer valer direitos além do Estado e as quais condições de utilização das alternativas.

Se por um lado o uso de terceira parte é eficiente para arbitrar disputas por direitos de propriedade para situações recorrentes e de grande escala, o contrato autorregulado é empregado para facilitar um grande número de acordos de pequena escala, especialmente entre pares de indivíduos, tal como entre vizinhos. De modo figurativo, a terceira parte provê os tijolos para estruturas grandes e complexas, enquanto que o contrato autorregulado é o cimento que mantém dois tijolos unidos (Barzel, 2002). Contudo, este mecanismo perde eficácia à medida que o número de partes envolvidas aumenta.

Quatro fatores interferem na decisão entre escolher o (i) contrato autorregulado ou (ii) contrato protegido por terceira parte (Barzel, 2002): o benefício ao longo do tempo que um acordo gera para as várias partes envolvidas; informação necessária para executar e garantir o cumprimento dos acordos; a existência de relações de longo prazo; e o custo de exercer a punição de infratores. O ato de garantir o respeito de direitos por terceira parte tem alguns

pontos a seu favor. Primeiro, é capaz de acomodar projetos ou acordos com fluxo não sincronizado de benefícios. Segundo, a repetição da transação entre as partes e a manutenção das atividades das firmas individualmente não é fator de limitação para seu uso. Terceiro, é aplicável sobre um leque maior de contratos. Por último, o uso de contrato explícitos (formais) assegurado por terceira parte, eleva o valor da transação; em contrapartida, pode ter custo impeditivo para obter informação necessária ao seu cumprimento.

A escolha do uso da força física para garantir o cumprimento dos direitos de propriedade também tem seus *trade offs*. O protetor de direitos de propriedade (*enforcer*) que não emprega a força, necessita de um período de tempo para conseguir impor custos aos protegidos por meio de transações repetidas. Já aquele que faz uso da força, consegue impor restrições a terceiros mais rapidamente. Contudo, os protegidos buscam cercear o exercício da força requisitando que o protetor use procedimento explícitos e cuidadosos para arbitrar disputas (antes de usar a força) e que empregue um processo documentado ao longo de sua atuação. Do contrário, o protetor pode confiscar bens e direitos dos seus protegidos.

Alguns exemplos de garantida de proteção de direitos por terceira parte que não o Estado são: grupos pequenos e homogêneos (*close knit groups*), firmas integradas verticalmente, organização comercial (*trade organization*) e organizações criminosas (Barzel, 2002).

Nos grupos pequenos e homogêneos, os indivíduos compartilham valores, interagem frequentemente e são capazes de monitorar um ao outro (Barzel, 2002). Quando o pertencimento ao grupo representa um laço social forte, então a garantia de proteção de direitos é assegurada através do risco de expulsão de um infrator do grupo, o que é coerente com o modelo de Ostrom (1990). Grupos pequenos formados por afinidade religiosa e a obediência a regras sociais em pequenas comunidades são alguns exemplos desta categoria. Comunidades locais e tradicionais com forte organização social e instituições sólidas podem também ser consideradas como grupos pequenos e homogêneos.

A integração vertical implica em que as partes estejam reunidas sob a mesma organização. Por elas não se beneficiarem integralmente por suas ações, são menos propensas a disputar atributos pouco definidos (Barzel, 2002). Esta opção é coerente com Williamson (1996) que considera a firma como primeira instâncias para dirimir disputas. Os plantios florestais próprios, arrendamentos e parcerias rurais associados a uma fábrica de celulose são exemplos do que Barzel chamou de integração vertical.

Quando um agente se torna membro de uma organização de comércio, ele concorda em seguir as regras do grupo. A arbitragem de disputas entre membros é um dos serviços prestados por elas. A capacidade de garantir a proteção dos direitos de propriedade advém do risco de

tornar pública a informação de membros não conformes e expulsão dos infratores (Barzel, 2002). Um exemplo de organização similar à descrita pelo autor no setor florestal brasileiro são os fóruns florestais estaduais onde empresas e sociedade civil dialogam e estabelecem acordos socioambientais.

A capacidade de *enforcement* de organizações criminosas advém do uso da forca, o que vai de encontro ao modelo do Estado moderno. Em razão de, ao arbitrar disputas, dificilmente tornam públicos os critérios do seu processo decisório, não são reconhecidos como protetores legítimos, implicando em uso limitado desta opção (Barzel, 2002).

2.2.5 Síntese das contribuições de Barzel

O trabalho de Barzel (1997) tem como foco a estrutura de propriedade de um ativo e as restrições impostas às partes em uma transação. O autor introduziu os conceitos de bem como conjunto de atributos, domínio público (para atributos de difícil medição) e direitos econômicos de propriedade (para atributos de fácil medição). Para ele, um bem é composto por um conjunto de atributos e os direitos econômicos de propriedade estão associados a cada um destes atributos. O direito econômico de propriedade é a capacidade do indivíduo em consumir diretamente o serviço oriundo de um ativo ou de o consumir indiretamente através de termos de troca. Em outras palavras, direito econômico de propriedade é o direito de consumir um bem diretamente ou indiretamente através dos termos de troca. Quando ele não está bem definido, diz-se que se encontra em domínio público, abrindo possibilidade de captura. A alocação de direito em domínio público é uma decisão dos indivíduos por acreditarem que o custo do seu exercício seja superior ao seu benefício.

O modelo de análise econômica de direitos de propriedade proposto por Barzel (1997) discorre sobre como e porque emergem diferentes estruturas de propriedade e as restrições que acompanham os contratos. Conforme apresentado, os fatores que determinam a estrutura de propriedade de um ativo são: (1) receita bruta que um ativo pode gerar, (2) contribuições de cada indivíduo para geração de retorno e (3) custo de policiamento das partes e mensuração dos atributos. Para operacionalizar o modelo é preciso medir e confrontar a magnitude de cada fator. Os mesmos fatores determinam também as restrições impostas às partes em uma transação.

Na presença de custos positivos de mensuração, de delineamento e de policiamento de direitos, alguns indivíduos podem capturar riqueza através da exploração de um bem acima do limite pretendido (*overuse*), subvalorização (*underprovide*) ou até mesmo não precificação.

Para prevenir que tais situações aconteçam, as partes desenham a estrutura da organização de modo a minimizar a captura de valor e impõem restrições uma as outras. Por consequência, direitos de propriedade estão sempre sujeitos a limitações.

2.3 Análise Econômica do Direito de Propriedade além de Barzel

Outros autores se dedicaram a estudar a repercussão da definição e proteção de direitos de propriedade sobre a performance econômica de um Estado ou de uma firma. As sessões que seguem apresentam as contribuições de Dixit (2004, 2009) e Zylbersztajn (2010).

2.3.1 Conceito de governança econômica segundo Dixit

Dixit (2009) define governança econômica como a estrutura e o funcionamento legal e social das instituições que dão suporte à atividade econômica e às transações econômicas através da proteção do direito de propriedade, do cumprimento dos contratos e por meio de ações coletivas para provisão de infraestrutura física e organizacional[14]. O propósito da governança econômica é induzir os indivíduos a agirem de forma cooperativa a fim de alcançar um resultado benéfico mútuo por meio de transações econômicas, diminuindo a possibilidade da ação individual oportunista (Dixit, 2004).

Sempre que as instituições formais forem omissas ou não eficazes, a sociedade cria instituições privadas para viabilizar a realização dos contratos e a atividade econômica. Portanto, a simples existência de instituições formais não é condição suficiente nem necessária ao bom desempenho econômico. Por outro lado, as transações só acontecem quando existir governança econômica adequada (Dixit, 2004).

No livro *Lawlessness and Economics* (LLE), Dixit (2004) aborda situações em que o Estado é omisso ou ineficaz em prover a governança econômica sob determinado aspecto (Dixit, 2004) e examina como instituições privadas surgem para preencher tal lacuna. Contudo, sabe-se que, no mundo real, os mecanismos formais e privados coexistem. Assim sendo, pergunta-se: em que situações se aplica o LLE? O autor explica que nem sempre um conflito é transformado em disputa judicial (*litigation)*. Na maior parte das vezes, procura-se resolver

[14] "By economic governance I mean the structure and functioning of the legal and social institutions that support economic activity and economic transactions by protecting property rights, enforcing contracts, and taking collective action to provide physical and organizational infrastructure." (Dixit, 2009, p. 5)

disputas utilizando métodos privados de negociação. Somente quando esta via é exaurida, recorre-se às cortes de justiça, o que pode, inclusive, sinalizar o fim de uma relação. Isto acontece porque existem custos para se usar o aparato legal, assim como acontece com as estruturas de governança propostas por Williamson (1996).

O primeiro custo privado associado ao uso do sistema legal é o tempo para se obter uma decisão. Mesmo em países com um ambiente institucional forte, um processo judicial pode levar anos para ser julgado (Dixit, 2004). Segundo, a corte de justiça pode arbitrar uma taxa de juro subestimada para calcular o valor das perdas. Além disso, algumas perdas podem não ser levadas em consideração neste cálculo. Terceiro, por falta de especialização, as sentenças judiciais são de difícil previsibilidade. Quarto, um processo judicial pode expor informações sigilosas. Por último, ao ir à justiça, o agente deixa transparecer certo grau de rigidez e baixa propensão a negociar. Portanto, existem inúmeros motivos para se evitar o uso do sistema legal para resolver disputas.

Outro fator que interfere na escolha entre mecanismos públicos e mecanismos privados é a possibilidade de verificação da informação. Para que a corte de justiça possa julgar um caso, é necessário que as condições contratuais possam ser verificadas. Do contrário, agentes com conhecimento especializado ou informação privilegiada gozam de vantagem para arbitrar disputas. O custo de acesso à informação guarda paralelo com o custo de mensuração proposto por Barzel (1997) e discutido em sessões anteriores deste capítulo.

Em face aos fatos apresentados, as partes buscam soluções privadas de governança econômica de menor custo (Dixit, 2004). Portanto, o LLE aplica-se aos mecanismos privados de governança econômica. No presente trabalho, o LLE aplica-se em situações em que o Estado enfrenta dificuldade em exercer seu papel como guardião de direitos, quando os agentes econômicos empregam mecanismos privados de proteção ou o direito de propriedade está em fase de formação.

As sessões que seguem discutem: a governança econômica com base no relacionamento, a governança econômica com base na prestação de serviço por uma terceira parte especializada em garantir o cumprimento de contratos e proteção privada unilateral dos direitos de propriedade, tratadas por Dixit (2004).

2.3.1.1 Governança econômica com base no relacionamento

Em transações em que dois indivíduos transacionam ocasionalmente, existe incentivo para abrirem mão do ganho futuro e realizarem ganhos oportunistas no curto prazo. Contudo,

segundo a teoria dos jogos, se ambos forem membros de um grupo estável e coeso, então a governança econômica pode existir a despeito da presença do Estado, do uso da força ou da relação de longo prazo porque vão buscar zelar por suas reputações. Por outro lado, em transações repetitivas, o efeito reputacional torna o contrato autorregulado porque as partes têm ciência de que uma ação oportunista implica em interrupção da série de transações e dos ganhos futuros.

O grupo ou *network* estável e coeso (Dixit, 2004) é condição necessária para que o infrator seja identificado, sua reputação disseminada e para que seja punido, garantindo o cumprimento dos contratos. Contudo, a qualidade da informação e a credibilidade da punição decaem à medida que o tamanho do grupo aumenta. Isto acontece porque, quanto maior o grupo, maior é o esforço para disseminação da informação, implicando em custo marginal de operação também crescente. A qualidade da punição dentro do grupo decai porque o custo de aplicação da pena fica a cargo de um indivíduo, enquanto que o benefício é coletivo, gerando incentivo para comportamento negligente por parte daquele que deveria aplicar a sanção. Outros fatores podem também interferir na força do mecanismo reputacional como, por exemplo, processo de contágio no qual uma pessoa que foi enganada passa a agir desta forma em transações subsequentes, presença de laços comerciais ou étnicos, formação de subgrupos que tendem a proteger seus membros e adoção de um sistema formal de governança dentro do grupo (*court-like organizations*) (Dixit, 2004). Em oposição, o sistema de governança econômica formal tem um custo fixo inicial para implantar o conjunto de normas formais e o sistema legal de proteção de direitos, mas seu custo marginal de operação é baixo em razão da escala de atuação (Dixit, 2004).

Em linhas gerais, em um sistema de governança baseado em fluxo de informação e equilíbrio autorregulado é mais adequado a grupos estáveis e homogêneos; enquanto que grupos grandes tendem a adotar instituições formais de disseminação de informação e de garantia de proteção dos direitos de propriedade.

2.3.1.2 Governança econômica com base em prestação de serviço por terceira parte especializada em garantir o cumprimento de contratos

Quando as características do grupo não propiciam a punição de um infrator, pode emergir a figura de um intermediário especializado em coletar e disseminar as informações e

garantir o cumprimento dos contratos (Dixit, 2004). Contudo, ele não tem o direito de punir infratores pela via da força, o que impõem limites à efetividade de sua atuação (Barzel, 2002).

Os intermediários podem prestar um bom serviço aos membros do grupo como, por exemplo, as cooperativas de crédito que fornecem informação sobre o pagamento de empréstimos por seus membros. Eles podem desempenhar a função de um árbitro especializado em um determinado assunto. As próprias cortes de justiça reconhecem a importância das câmaras de arbitragem setoriais e procuram endossar suas decisões (Dixit, 2004), embora não possam exercer punição formal. Como os agentes econômicos são muitos e os intermediários são poucos, em teoria, os agentes econômicos estabelecem com os intermediários uma relação bilateral, ainda que a relação entre dois membros do grupo seja esporádica. Todavia, na ausência do Estado para garantir um comportamento austero desta figura, podem surgir organizações que extorquem ou intimidem os seus protegidos. Organizações criminosas e a máfia são exemplo de relação onde a intimidação está presente.

2.3.1.3 Proteção privada unilateral dos direitos de propriedade

As formas de governança econômica mencionadas até este momento são possíveis sempre que houver duas ou mais partes interagindo através de consentimento mútuo. Todavia, existem situações em que este requisito não é obedecido. Um exemplo é quando se necessita proteger a propriedade de ataque de ladrões. Nestes casos, medidas unilaterais para deter, detectar ou punir o infrator são necessárias.

Dixit (2004) menciona duas classes de infratores de direito de propriedade: (i) indivíduos que invadem, extorquem dinheiro sob a ameaça de causar danos ou que roubam uma propriedade, quando o Estado é fraco o suficiente para impedir ou deter tais ações; e (ii) o próprio Estado ou seus agentes que tiram tirar proveito pessoal, aumentam suas posses, mostram seu poderio, agridem outra nação, dentre outros motivos. Quando indivíduos são expostos a tais ameaças, evitam fazer investimentos e aumentar a produção, além disso adotam medidas para proteger seus direitos.

Uma das contribuições de Dixit (2004) à obra de Barzel foi formalizar um modelo matemático para compreender a alocação de recursos nas atividades de geração (ou produção como chamou o autor), proteção e captura de valor, visto sua formação em economia e matemática. Neste modelo, dado que Xi, Yi e Zi são as variáveis que captam o percentual do

recurso alocado nas três atividades (geração, proteção e captura de valor) por dois jogadores (*i* = 1, 2), então a alocação de recurso de cada jogador é:

$$Xi + Yi + Zi \leq 1$$

Considerando a existência de retorno decrescente na atividade de criação de valor (α), sendo que α pode variar de 0 a 1, então a alocação de recurso na produção é $(Xi)^{\alpha}$.

Ao assumir que toda atividade de captura por terceiros incita uma ação de proteção pela firma que gerou o valor e que o resultado depende da magnitude das duas forças, então o parâmetro θ mede a eficácia da captura em relação a proteção. Além disso, a atividade de captura também está sujeita a retornos decrescentes (β), sendo que β pode variar de 0 a 1. Tanto θ e β são funções da tecnologia adotada na captura. Por consequência, a probabilidade de o proprietário de um ativo conseguir mantê-lo sob sua propriedade é: $\frac{Y^{\beta}}{(Y^{\beta} + \theta\, Z^{\beta})}$.

Quando os dois jogadores realizam simultaneamente as atividades de produção, defesa e captura de valor, o *payoff* do jogador 1 é

$$\pi_1 = (X_1)^{\alpha} \frac{(Y_1)^{\beta}}{((Y_1)^{\beta} + \theta\,(Z_2)^{\beta})} + (X_2)^{\alpha} \frac{\theta (Z_1)^{\beta}}{((Y_2)^{\beta} + \theta\,(Z_1)^{\beta})}$$

O *payoff* do jogador 2 é análogo.

Após resolução do equilíbrio de Nash, considerando resultado simétrico onde os dois jogadores escolhem igual alocação no equilíbrio, o resultado é:

$$X1 = X2 = \frac{\alpha\,(1 + \theta)}{\alpha\,(1 + \theta) + 2\,\beta\,\theta} < 1$$

$$Y1 = Y2 = Z1 = Z2 = \frac{\beta\,\theta}{\alpha\,(1 + \theta) + 2\,\beta\,\theta} < 1$$

As equações evidenciam que no ponto de equilíbrio há alocação de recursos entre as atividades de produção, captura e proteção. Tal alocação é função dos parâmetros: retorno decrescente na atividade de criação de valor (α), da eficácia da captura em relação a proteção (θ) e retornos decrescentes na atividade de captura de valor (β). Segundo Dixit (2004), existe ineficiência no ponto de equilíbrio porque se nenhuma parte alocasse recurso em captura, a proteção seria desnecessária e todo o recurso poderia ser destinado à criação de valor. Contudo isso não seria um equilíbrio de Nash porque, ao não investir em proteção, a parte ficaria exposta à captura integral do seu recurso. No equilíbrio, a quantidade de recursos utilizados em proteção é exatamente a quantidade de recurso necessária para evitar sua captura. Embora estas quantidades não sejam previsíveis no mundo real, o modelo explicita a necessidade de alocar recursos na atividade de proteção. Em outras palavras, trata-se de uma explicação marginalista sobre o ponto ótimo de esforços para proteção e captura.

O modelo evidencia uma mudança do ponto de equilíbrio sempre que a tecnologia que afeta os custos de monitoramento, de proteção ou de captura for alterada. A alocação de recurso (ou esforços) na atividade de produção aumenta se α aumentar, ou seja, se a curva dos retornos decrescente for menos acentuada; também aumenta se β diminuir, ou seja, se a curva de retornos decrescente for mais acentuada; e se θ decrescer, isto é, a tecnologia de defesa favorece a defesa em detrimento da captura.

Em poucas palavras, o modelo de Dixit (2004) propõe que a proteção privada é necessária e proporcional à possibilidade de captura de valor por terceira parte.

2.3.1.4 Síntese das contribuições de Dixit

O trabalho desenvolvido por Dixit (2004) procura compreender como os agentes criam um ambiente propício às trocas econômicas na ausência ou na inoperância do Estado, por isso o título *Lawlessness and Economics*. Isto acontece porque existem custos para usar o sistema legal. A lacuna é preenchida por formas alternativas de governança econômica, sendo estas o objeto de análise do autor. Para ele, governança econômica é o conjunto de instituições formais e sociais que criam condições para que as transações econômicas aconteçam por garantirem os direitos de propriedade, o cumprimento dos contratos e a organização da ação coletiva em prol de uma infraestrutura física e social. Dixit (2004) adota os conceitos de direito econômico de propriedade e domínio público propostos por Barzel (1997).

As formas de governança econômica privadas foram agrupadas em três categorias. A governança econômica com base no relacionamento surge em grupos estáveis e coesos, no qual o comportamento oportunista é identificado e punido pelos seus membros a baixo custo. Outra solução é o emprego de uma terceira parte especializada em garantir o cumprimento de contratos, tais como câmaras de arbitragem ou associações setoriais. O agente especializado pode exercer as funções de disseminação de informação e/ou punição de infratores. A terceira solução é a proteção privada unilateral para deter, detectar ou punir eventuais infratores. Todas as formas de governança econômica estão sujeitas a fragilidades.

Outra contribuição de Dixit (2004), que complementa a obra de Barzel, foi formalizar um modelo matemático para compreender a alocação de recursos nas atividades de geração, proteção e captura de valor. Segundo ele, toda atividade de captura oportunista por terceiros incita uma ação de proteção, cujo resultado depende da magnitude das duas forças, sendo possível medir a eficácia da captura em relação a proteção (θ). Além disso, a atividade de

captura está também sujeita a retornos decrescentes (β). θ e β são funções da tecnologia adotada na captura. A condição de equilíbrio do seu modelo matemático torna evidente que a proteção deve estar à altura do esforço de captura de valor. Em caso de mudança tecnológica, um novo ponto de equilíbrio é estabelecido.

2.3.2 A complementariedade entre direitos legais e econômicos de propriedade segundo Zylbersztajn

Tanto Barzel (1997), quanto Dixit (2004) mencionam em suas obras a coexistência de direitos legais e econômicos de propriedade. Zylbersztajn (2010, 2012) e Zylbersztajn e Caleman (2009) operacionalizam um modelo para compreender o efeito complementar e cumulativo de direitos protegidos por cada categoria. Este modelo é apresentado a seguir.

2.3.2.1 Índice de proteção de direito de propriedade

O conceito de índice de proteção de direito de propriedade (PRi) foi introduzido por Zylbersztajn e Caleman (2009) e Zylbersztajn (2010, 2012). Ele serve a avaliar o quão protegido está um bem ou atributo por direitos de propriedade e suas consequências.

O PRi considera que, dada a existência de custos de mensuração dos atributos de um ativo e o custo de policiamento do comportamento dos agentes (Barzel, 1982, 1997), diferentes graus de proteção de direitos sobre os atributos de um ativo são possíveis. Atributos que sofrem pouca variabilidade e de fácil mensuração são majoritariamente protegidos por mecanismos legais. Já os atributos que sofrem variação e difíceis de mensurar são majoritariamente protegidos por mecanismos alternativos baseados na reputação (Barzel, 1997; Zylbersztajn, 2012; Zylbersztajn e Caleman, 2009).

O PRi pode variar de zero a um, ou seja, $PRi \in [0,1]$. Quanto mais próximo a 1, melhor protegido está o atributo. Esta proteção é assegurada tanto por direitos legais (PR^F) associados a instituições formais, quanto por direitos econômicos associados a instituições informais (PR^I), conforme conceitos propostos por Barzel (1997). O framework considera também que uma fração dos direitos de propriedade pode não estar protegida (PR^0) e, portanto, pertence ao domínio público. A soma entre PR^F, PR^I e PR^0 é igual a 1, ou seja, $\mathrm{PRF} + \mathrm{PRI} + \mathrm{PR0} = 1$. Os níveis de PR^F, PR^I e PR^0 não são fixos, mas variam em função das garantias fornecidas pelo ambiente institucional (Figura 2).

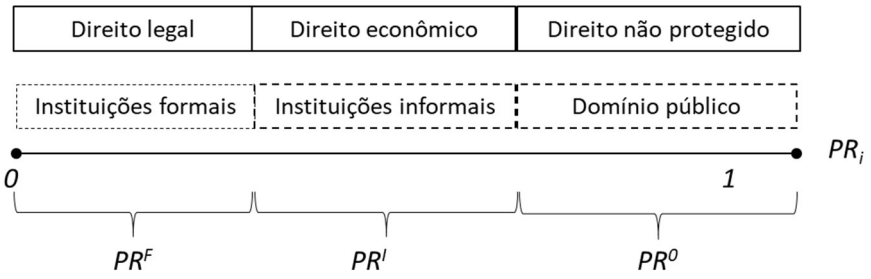


Figura 2: Modelo de Índice de Direito de Propriedade. Fonte: Zylbersztajn (2010) adaptado por Monteiro (2010)

O autor usou o conceito de PRi tanto para comparar a proteção sobre um ativo oferecida por diferentes ambientes institucionais (Zylbersztajn, 2010), quanto para compreender como os diferentes atributos de um ativo estão protegidos respectivamente por direitos econômicos ($PR^{I)}$ e legais de propriedade (PR^F) (Zylbersztajn, 2012; Zylbersztajn & Caleman, 2009) (Figura 3).

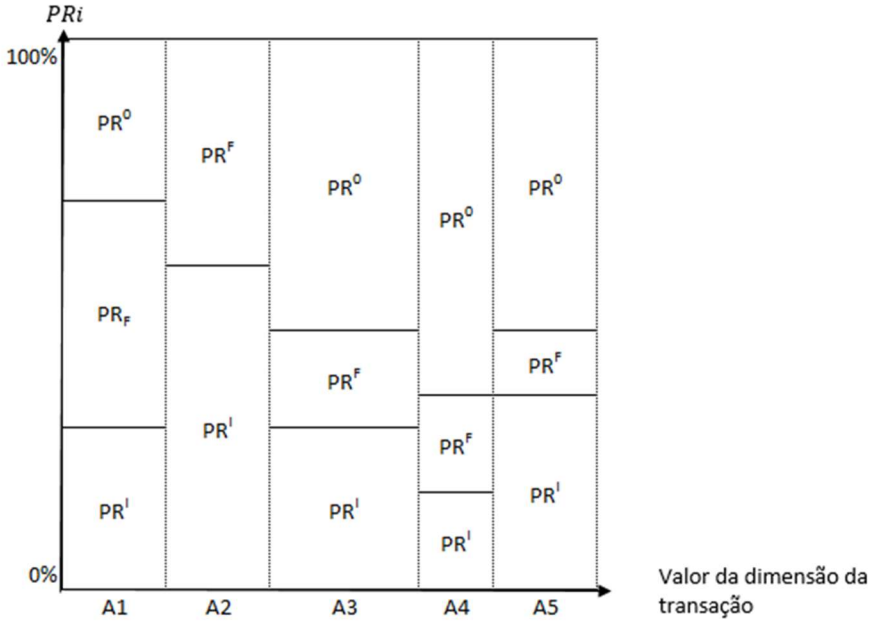


Figura 3: Nível de garantia de proteção de direitos de propriedade. Fonte: Zylbersztajn (2012), adaptado pela autora

A análise do PRi evidencia os incentivos para estabelecimento de uma transação. Quanto menor for a relação entre $\frac{PR0}{\text{PRF}+PRI}$, maior o incentivo para que a transação aconteça porque os direitos estão protegidos (Zylbersztajn, 2010, 2012). Dado que existe um nível crítico de proteção de direitos de propriedade para que as partes se engajem em uma transação i chamado de PRi*, se PRi* < PR^F, então é esperado que a transação seja organizada no mercado, sendo a garantia ao cumprimento do contrato fornecida pelo Estado. Quando PR^F < PRi* < PR^F + PR^I, então a transação tende a contar com a combinação entre garantias formais e informais.

O PRi foi empregado por Zylbersztajn e Caleman (2009) para explicar a existência de arranjos institucionais[15] distintos para a produção de *commodities* agrícolas, chamado de tolerância organizacional. Para um mesmo nível de proteção por instituições formais, diferentes graus de proteção por direitos econômicos de propriedade são possíveis, através de diferentes arranjos institucionais. Um exemplo de tolerância organizacional são as diferentes modalidades de suprimento de madeira à indústria de celulose: produção própria, contratos de compra *spot*, contratos de compra antecipada e contratos de parceria.

O PRi foi também usado para explicar a necessidade de readequação na proteção de direitos em razão de choques externos em um sistema de produção estritamente coordenado (Zylbersztajn, 2010). No sistema tradicional de produção de castanha do Brasil, os direitos de propriedade costumavam ser protegidos por instituições informais e uma pequena fração por direitos formais. A partir da abertura de mercado para novos compradores, as normas informais perderam a eficiência e normas formais foram mantidas constantes, o que não foi suficiente para proteger o bem (recurso natural). O autor sugeriu que o nível de proteção através do emprego de instituições formais fosse ampliado para que o nível mínimo do PRi fosse reestabelecido, garantindo a proteção do bem.

Por último, o PRi foi usado para compreender a captura de valor por *stakeholders* quando estes possuem alguns direitos de propriedade associados a um recurso empregado pela firma (Zylbersztajn, 2012), assumindo que uma transação complexa possui muitas dimensões independentes (o que equivale chamar de atributos). Cada atributo está sujeito a diferentes níveis de proteção por direitos legais e econômicos de propriedade. O valor total da transação equivale à somatória do valor gerado por cada dimensão/atributo da transação. *Stakeholders* podem possuir direitos associados a um atributo do recurso. Eles podem capturar parte do valor gerado pela firma, mesmo não tendo participado do processo produtivo através da expansão dos seus direitos legais (pelo fato de o Estado garantir proteção dos direitos de propriedade ou mudança de legislação) e econômicos de propriedade (por pressão de campanhas, por sindicatos e por ONGs). O autor propôs que o grau de formalização, tamanho, organização interna, homogeneidade e reputação política do grupo de *stakeholders* explicam sua capacidade de capturar valor.

[15] Arranjos institucionais (IA) são mecanismos micro institucionais de governança que são desenhados para oferecer incentivos de cooperação às firmas, sendo essas caracterizadas pela independência de suas estruturas de propriedade (Zylbersztajn & Caleman, 2009).

2.3.2.2 Síntese das contribuições de Zylbersztajn

O conceito de Índice de Proteção de Direitos de Propriedade (Zylbersztajn, 2010, 2012; Zylbersztajn & Caleman, 2009) discute a importância dos direitos legais e econômicos para proteção dos direitos de propriedade sobre um ativo. As duas categorias de direitos juntas oferecem a estrutura de incentivos para os agentes econômicos entrarem em uma transação.

O índice ajuda a compreender as diferentes ações de proteção associadas a um bem. Via de regra, os atributos protegidos por direitos legais são aqueles de pequena variabilidade e de fácil mensuração (Barzel, 1982, 1997), tais como os atributos de *commodities* estipulados em contrato. Em oposição, atributos de alta variabilidade e de difícil mensuração são usualmente protegidos por direitos econômicos. Existem também atributos cuja característica intrínseca como dificuldade de imitação, dificuldade de apropriação (Monteiro, 2010) ou localização geográfica (K. Foss & Foss, 2005) fazem com que estejam protegidos por direitos econômicos de propriedade. Contudo, alguns atributos estão isentos de proteção. A adoção de diferentes mecanismos de proteção relacionados a um mesmo ativo é justificada pelos seus múltiplos atributos (Zylbersztajn, 2012; Zylbersztajn & Caleman, 2009).

A complementariedade entre direito legal e econômico de propriedade ajuda também a entender a proteção de um mesmo atributo em diferentes ambientes institucionais. Em algumas situações, as regras formais estão delineadas e são obedecidas, logo oferecem proteção de direitos. Em contra partida, se não forem observadas, então pouco contribuem à proteção (Zylbersztajn, 2010). Além disso, diferentes graus de proteção por direitos econômicos de propriedade são possíveis, fato que explica a coexistência de arranjos institucionais distintos (Zylbersztajn & Caleman, 2009).

2.4. Introdução da perspectiva dos direitos de propriedade à literatura de estratégias competitivas

As sessões anteriores apresentaram como surgiu a Teoria dos Direitos de Propriedade, suas principais vertentes e se aprofundaram na Teoria de Análise Econômica dos Direitos de Propriedade desenvolvida por Barzel. Na sequência, exploraram como os autores além de Barzel deram continuidade ao desenvolvimento teórico. A revisão foi útil para compreender a estrutura de propriedade dos ativos; as restrições contratuais impostas às partes para prevenir a apropriação indevida de valor; formas de governança econômica além daquela provida pelo

Estado; alocação de recursos da firma entre as atividades de geração, captura e proteção de valor; além discutir o efeito complementar e cumulativo dos direitos legais e econômicos de propriedade.

Esta sessão discute como a proteção de direitos de propriedade está relacionada à criação de vantagem competitiva ao longo do tempo (Porter, 1996) pelas firmas, o que é chamado de estratégia competitiva.

As duas principais vertentes da teoria de estratégia são a Organização Industrial (OI) e a Teoria Baseada em Recursos (*Resource-based View* - RBV). Para a OI a criação de vantagem competitiva advém do posicionamento estratégico da firma face às forças competitivas que moldam a estrutura do setor (Porter, 1985). Ao analisar a força competitiva de firmas rivais, consumidores, fornecedores, entrantes potenciais e produtores de bens substitutos, a firma deve avaliar a magnitude de cada força e selecionar um posicionamento diferente dos seus rivais. Para Porter (1996), existem três fontes de vantagem competitiva: (i) liderança em custo[16], (ii) especialização em determinado segmento[17] (foco) e (iii) acesso privilegiado a um grupo de clientes em razão da localização geográfica e conjunto de atividades[18] (diferenciação).

Para a RBV, a firma é definida como uma coleção de recursos produtivos cuja alocação é fruto da decisão deliberada dos seus gestores e não fruto do sistema de preços (Penrose, 1959). Para esta corrente teórica, a vantagem competitiva advém do acesso a recursos valiosos, raros, difíceis de imitar e de difícil substituição (Barney, 1991). Quando a firma implementa uma estratégia de criação de valor que não é implementada simultaneamente por competidores atuais e futuros e quando estas outras firmas são incapazes de replicar os benefícios auferidos pela primeira, então a firma implementa uma estratégia competitiva sustentável.

Uma terceira vertente teórica também aplicada à análise estratégica foi desenvolvida por Williamson (1996) e é chamada de Economia dos Custos de Transação. Para o autor, a vantagem competitiva advém do alinhamento entre a estrutura de governança (mercado, contratos e integração vertical) e as características da transação: especificidade de ativos, frequência e incerteza, dados os pressupostos de racionalidade limitada e oportunismo. Portanto, propõe a eficiência como princípio básico da estratégia, denominando esta vertente de *economizing* (Williamson, 1991), em oposição à OI que enfatiza o exercício do poder de mercado como princípio da estratégia, o que chamou de *strategizing*.

---

[16] *variety-based positioning*
[17] *needs-based positioning*
[18] *access- based positioning*

Qual o efeito para a geração e manutenção de vantagens competitivas quando a dissociação entre as atividades de criação e apropriação de valor é adicionada à análise? Esta pergunta é discutida na sessão que segue.

2.4.1 Como a Teoria dos Direitos de Propriedade incorpora elementos à Teoria de Estratégia

A partir dos anos 2000, alguns autores buscaram introduzir a Teoria dos Direitos de Propriedade à literatura de gestão estratégica.

Ao estudar a exploração de reservatórios petrolíferos por uma única e por várias firmas, Kim e Mahoney (2002) constatam a necessidade de incorporar o papel dos direitos de propriedade à RBV para internalizar externalidades e resolver o dilema do prisioneiro[19] associados a recurso de propriedade coletiva. Para eles, um sistema de direitos de propriedade poderia superar ineficiências na alocação de recursos na presença de assimetria de informação e conflitos pela distribuição de valor. Em outro artigo também sobre exploração petrolífera (Kim & Mahoney, 2005), propuseram que a Teoria dos Direitos de propriedade pode explicar a persistência de alocação ineficiente de recursos e resolver impasses estratégicos relacionados a propriedade compartilhada de ativos.

Em paralelo ao trabalho de Kim e Mahoney, Foss e Foss buscaram a aproximação entre as teorias de estratégia e Teoria dos Direitos de Propriedade, na vertente desenvolvida por Barzel. Para eles, a estratégia competitiva é composta por: (a) identificação de oportunidades para a geração de valor, (b) proteção de direitos de propriedade e (c) captura[20] de valor. A redução da dissipação pelo emprego de recursos nas atividades de proteção e captura e do peso morto (*deadweight*) associado à perda de bem estar dos agentes econômicos é um fator chave para a criação e manutenção da vantagem competitiva (K. Foss & Foss, 2001a). Além disso, as teorias consolidadas de estratégia pecam na identificação das fontes de geração de valor porque desconsideram o valor oriundo da redução do custo de proteção de direitos de propriedade da firma e aumento do custo de proteção dos seus clientes; por último, não reconhecer a limitação de certas estratégias para manutenção de vantagem competitiva (K. Foss & Foss, 2001a, 2005).

---

[19]O dilema do prisioneiro na exploração de reservatório de petróleo consiste em: (i) empregar um método de extração rápido e pouco eficiente ou (ii) empregar método de extração lento e eficiente. Na ausência de definição de direitos de propriedade, a firma é incentivada a adotar a opção (i) para não ver diminuído o seu volume de extração e ser obrigada a adotar métodos de extração de alto custo em razão da redução do nível do recurso (Kim & Mahoney, 2002)

[20] Vale ressaltar que captura neste contexto é empregada como apropriação do valor gerado. A captura é realizada pela própria firma (internalização do valor gerado) ou contra ela sem a devida compensação.

Tais fatos justificam o porquê de a Teoria dos Direitos de Propriedade adicionar elementos e expandir a análise das teorias de estratégia.

Três perguntas à formulação de estratégias empresariais são respondidas por K. Foss e Foss (2001a) sob a ótica dos direitos de propriedade: como o valor é criado, quais os impedimentos à criação de valor e como os estrategistas podem adquirir vantagem competitiva ao influenciar os impedimentos à criação de valor. Para eles, o valor é criado através da descoberta de novas opções de trocas[21], através da redução da dissipação de valor pela alocação ineficiente (super ou sub) de recursos nas atividades de proteção e captura, além da captura de valor criado. Os impedimentos à criação de valor são: as falhas na identificação de oportunidades de tocas e, principalmente, os altos custos das atividades de proteção e captura que desincentivam a firma a realizar investimento na criação de valor. Por fim, ao identificar os impedimentos à criação de valor, os estrategistas podem planejar formas de os superar através de estabelecimento de contratos (por exemplo, com seus fornecedores e/ou compradores); influenciando as percepções dos agentes econômicos sobre alocação de recurso nas atividades de proteção e captura, uma vez que informação sobre a locação por cada parte não está disponível; e através da inovação, particularmente das tecnologias de proteção e captura de valor.

Ao introduzir a análise dos direitos de propriedade às teorias de estratégia classificadas por Williamson (1991) como *economizing* e *strategizing*, a linha de separação entre as duas abordagens mostra-se tênue (K. Foss & Foss, 2003). Um exemplo é o impedimento da estratégia de exercício de poder de mercado (*strategizing*) através da adoção de medidas protetivas pelo consumidor, quando os custos para tal são suficientemente baixos (Barzel, 1994; K. Foss & Foss, 2003). A sua vez, o monopolista pode influenciar a percepção dos seus clientes quanto ao custo de adotar medidas protetivas, diminuindo a propensão de os consumidores entrarem em um contrato com a firma rival para fixação de preço (Barzel, 1994; K. Foss & Foss, 2003). Portanto, a análise dos direitos de propriedade se mostra relevante à formulação de estratégias competitivas, ponto aprofundado por Monteiro (2010), como apresentado à seguir.

2.4.2. Operacionalização da teoria econômica dos direitos de propriedade aplicada à estratégia competitiva por Monteiro e Zylbersztajn

[21] posteriormente detalhado em K. Foss & Foss (2008)

Os trabalhos de Kim e Mahoney (2002, 2005) e de K. Foss e Foss (2001a, 2003, 2005, 2008) lançaram as bases para que a Teoria dos Direitos de Propriedade fosse incorporada à formulação de estratégias empresariais. A principal contribuição dos autores foi evidenciar que geração e apropriação de valor são etapas distintas e que vantagem competitiva pode ser obtida através da captura e proteção de valor. Ao desconsiderar direitos de propriedade, o posicionamento estratégico da firma pode ser neutralizado, impedindo a manutenção da vantagem competitiva a longo prazo.

A pergunta que se coloca na sequência é: como operacionalizar a formulação do posicionamento estratégico com base o referencial teórico apresentando? As contribuições de Monteiro (2010) e Monteiro e Zylbersztajn (2011, 2012a, 2012b) para responder esta pergunta são apresentadas nas sessões que seguem.

2.4.2.1 Dinâmica Competitiva

Monteiro (2010) ratifica a afirmação de que: "proteção e captura são dois lados da mesma moeda" feita por K. Foss e Foss (2001a) e aprofunda o racional que a sustenta.

Segundo Barzel (1997), dada a existência de custos de transação positivos, o direito de propriedade sobre alguns atributos de um ativo não está perfeitamente delineado, sendo alocado em domínio público. Esta condição pode levar os agentes econômicos a empenharem esforços para capturar tais atributos sem a devida compensação ao seu possuidor e também pode suscitar ações de proteção pelo último. Uma vez que a quantidade de recurso empregada em ambas atividades é fruto da expectativa dos agentes, então pode haver uma alocação não eficiente do mesmo (aquém ou além do necessário), fato que leva à dispersão de recursos.

O delineamento do direito econômico de propriedade sobre atributos em domínio público pode ocorrer por: (i) sucesso no esforço de proteção ou (ii) sucesso no esforço de captura, eliminando a dispersão (Monteiro, 2010) e contribui para a criação de vantagem competitiva (K. Foss & Foss, 2003, 2005).

Ao propor que os agentes econômicos são capazes de reduzir a dissipação de valor através da arquitetura da forma organizacional, dos controles internos e das interfaces contratuais, Williamson (1991) deixa subentendido que o *economizing* está relacionado aos esforços de proteção de direitos econômicos de propriedade (Monteiro, 2010). Por consequência, o *economizing* envolve identificar e influenciar os elementos que lançam atributos valiosos no domínio público de tal maneira que a firma amplie a proteção de seus

próprios direitos econômicos de propriedade (Monteiro, 2010). Como o nome sugere, o *economizing* busca reduzir custos de transação para a firma, ampliando suas possibilidades de contração, por exemplo, com fornecedores e clientes.

Em oposição, o *strategizing* visa aumentar o poder de mercado da firma através da elevação do custo de contratação (aumento do custo de transação) de consumidores, de fornecedores e de rivais, o que poderia neutralizar o ganho do estrategista (Monteiro, 2010). Em outras palavras, reduz as possibilidades de contratação de terceiros.

Como *strategizing* e *economizing* não são estratégias mutuamente excludentes, uma mesma firma, em circunstâncias diferentes, pode escolher ações estratégicas distintas (Monteiro, 2010), embora Williamson (1991) argumente em favor de que a melhor estratégia seja a minimização de custos de transação.

Monteiro (2010) propõe que estratégia competitiva seja definida como: identificação e influenciação dos elementos que lançam atributos valiosos no domínio público de maneira que a firma amplie seus direitos econômicos de propriedade. A Figura 4 sistematiza ambas opções estratégicas.

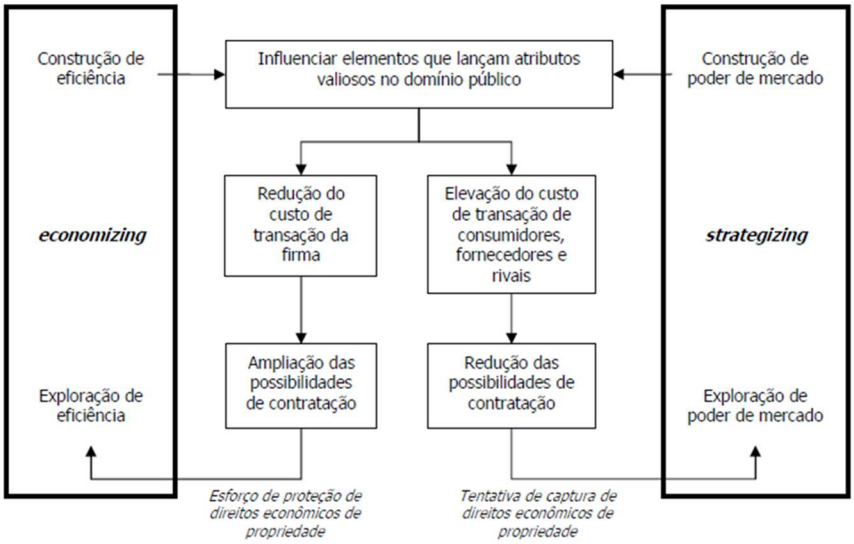


Figura 4: Relação entre *economizing* e *strategizing*. Fonte: Monteiro (2010)

Após a alocação de recursos na criação de valor, a sua apropriação é função da (i) captura realizada pela e contra a firma, (ii) dos seus esforços de proteção e (iii) do processo de barganha (Dixit, 2004; Foss & Foss, 2003; Monteiro, 2010) (Figura 5).

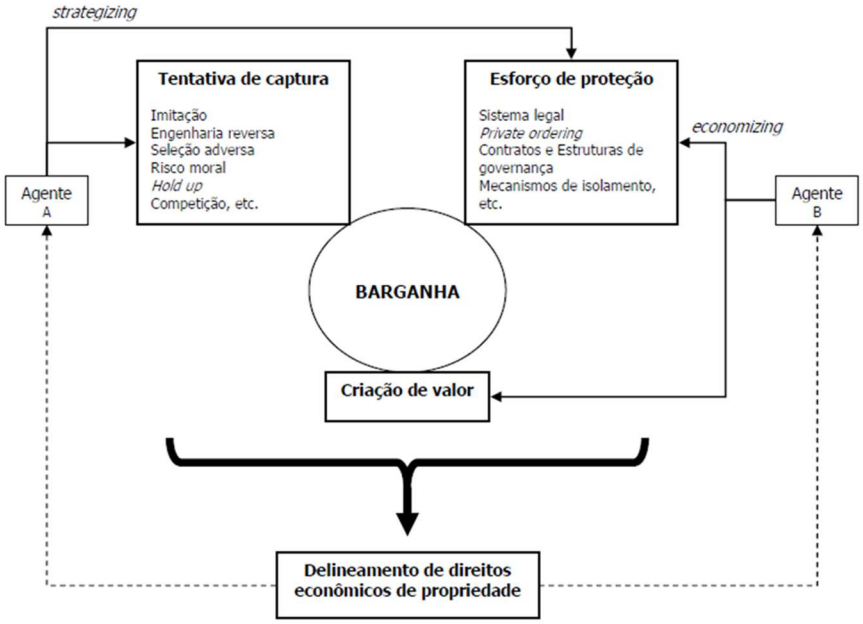


Figura 5: Estratégia competitiva pela perspectiva de Direitos de Propriedade.
Fonte: Monteiro (2010)

A captura contra a firma implica apropriação de direitos econômicos de propriedade sem o estabelecimento de compensação a outros agentes. Alguns exemplos de esforços de captura são: imitação, engenharia reversa, seleção adversa, risco moral, quebra oportunista de contrato (*hold up*) e competição em preço, qualidade e tecnologia (Monteiro, 2010). Por outro lado, a proteção visa reduzir a possibilidade de captura de direitos econômicos de propriedade por outros agentes. Contempla a utilização do sistema legal, o estabelecimento de *private ordering* (Williamson, 1996), o desenho de contratados e estruturas de governança (Williamson, 1996) e o estabelecimento de mecanismos de isolamento que tornem custoso imitar o recurso (Wenerfelt, 1984). Em outras palavras, a proteção é alcançada por meio de mecanismos legais, quando existirem, e por mecanismos privados.

A barganha, a sua vez, é a negociação sobre como o valor criado será dividido. O resultado final do processo de barganha é o delineamento de direitos de propriedade (Foss & Foss, 2003). A garantia de proteção de tais direitos tem papel fundamental na formação do poder de barganha; por exemplo, se o cumprimento de contratos é perfeito, então custos para se obter poder de barganha são desnecessários (Foss & Foss, 2003). De acordo com Foss e Foss (2003), embora o exercício do poder de barganha para fins estratégicos seja conhecido pela teoria econômica, como ele é construído é assunto pouco explorado. É fato que a barganha implica em dissipação de valor em condição de informação assimétrica (Coase, 1960), com consequente diminuição do valor criado; e que a barganha pode ser usada tanto para proteger, quanto para capturar valor (Foss & Foss, 2003).

Embora a negociação de direitos de propriedade da terra nem sempre esteja inserida dentro do contexto de uma transação entre duas firmas, ainda sim o racional de formulação de estratégia competitiva pela perspectiva de direitos de propriedade pode ser empregado. Dada a existência de direitos ou atributos relacionados à terra alocados em domínio público como, por exemplo, erro na localização de divisas ou direitos consuetudinários não formalmente reconhecidos, os detentores de direitos podem entrar em um processo de barganha para capturar e proteger valor simultaneamente. Vizinhos podem chegar a um acordo da divisa de propriedade; proprietários de terra e comunidades coletoras de ativos do sociobidiversidade podem chegar a um acordo que estipula regras para que a comunidade possa coletar de produtos dentro das propriedades dos primeiros. Portanto, a barganha de direitos de propriedade é um fenômeno frequente no âmbito do direito de propriedade sobre a terra.

Em síntese, a firma pode implementar simultaneamente estratégias de captura e proteção. Além disso, pode engajar-se em um processo bilateral de definição de direitos de propriedade. O objetivo das três atividades é expandir os direitos econômicos de propriedade e assim garantir a apropriação de valor.

Além dos elementos aqui discutidos, quais outros podem interferir na seleção da estratégia competitiva da firma? A sessão que segue discute o papel do ambiente institucional na decisão estratégica.

2.4.2.2 O modelo heurístico para escolha do mecanismo de proteção

Monteiro e Zylbersztajn (2012b) formularam um modelo para compreender a escolha do mecanismo de proteção pelas firmas em função da eficácia da captura em relação à proteção e também em razão do custo de cada opção em diferentes ambientes institucionais. Ele parte de alguns pressupostos. Primeiro, ao empreender um esforço de proteção, a firma incorre em determinado custo. Segundo, a proteção é antecedida por um esforço de criação de valor. Terceiro, a forma e a magnitude do esforço de captura empreendido por outros agentes é desconhecida, muito embora seja possível realizar uma previsão eficiente da forma de captura[22].

Como base no referencial teórico já apresentado, a captura é possível quando há atributos alocados em domínio público (Barzel, 1997), isto é, quando as partes falham em estabelecer um contrato de longo-prazo em torno de um atributo. Além disso, como as expectativas dos agentes são diferentes, pode haver uma alocação ineficiente de recursos tanto

[22] Segundo os autores esta hipótese deriva da condição de maximização.

na atividade de captura, quanto de proteção. Por último, a proteção de direitos de propriedade nunca é exaustiva, ou seja, em toda transação existem atributos que escapam para o domínio público. Assim sendo, o equilíbrio ocorre quando nenhum agente se arrepende do respectivo esforço, considerando o retorno decrescente das atividades de captura e proteção (β) e que existe uma relação de eficiência entre as atividades de captura em relação à proteção (σ, sendo $\sigma \geq 0$) (Monteiro & Zylbersztajn, 2012a).

Segundo Dixit (2004), os parâmetros β e σ estão relacionados à tecnologia de apropriação, ambos variam entre sociedades e ao longo do tempo. Entretanto, Monteiro e Zylbersztajn (2012b) foram mais restritivos na concepção do seu modelo e adotaram que o fator tecnológico está associado a β que, por sua vez, ϵ [0,1]. Isso significa que, nos extremos, tecnologia de apropriação pode ser 0% a 100% eficaz. Já a eficácia relativa da captura ($\sigma \geq 0$) está associado à localização (exemplo, país ou estado) ou à transação. Portanto, dois elementos influenciam os esforços de proteção e captura: (1) características tecnológicas e (2) a qualidade dos controles institucionais que dão suporte aos direitos de propriedade em determinado local.

O primeiro elemento pode ser entendido não só como características tecnológicas, mas também como outras características intrínsecas do atributo que o tornam mais ou menos expostos à captura, conforme já discutido. Em se tratando de uma característica tecnológica, quanto mais fácil a imitação ou a reprodução, mais inseguro é o direto econômico porque mais atributos em domínio público e maior o custo de transação para a firma (Monteiro & Zylbersztajn, 2012b).

O segundo elemento sugere que, em um ambiente institucional forte, a garantia de direitos econômicos ocorre de maneira quase imediata, fazendo com que a eficácia relativa da captura seja reduzida, segundo palavras de Monteiro (2010). O contrário também é verdadeiro, em ambiente com controles institucionais fracos, menos seguros estão os direitos econômicos de propriedade sobre os atributos do ativo, logo maior a eficácia relativa da captura em relação à proteção.

Muito embora a proteção de direitos possa ser administrada através da estrutura de governança da transação, o modelo heurístico assume que este é um elemento externo à análise e admite que toda firma se depara com problema de proteção de valor.

Por julgar que a qualidade dos controles institucionais é o elemento de maior relevância para a escolha dos mecanismos de proteção, o modelo assume o fator tecnológico constante e se aprofunda na análise da qualidade do ambiente institucional. Os autores justificam sua escolha argumentando que, mesmo que um atributo valioso esteja alocado em domínio público,

se o ambiente institucional for suficientemente forte, a firma pode proteger seus direitos apenas pela via legal.

Para comparar os diferentes mecanismos de proteção, tomam-se seus custos. Para fim de modelagem, os esforços de proteção foram classificados em mecanismo centrado no sistema legal (L) e mecanismo centrado em uma estrutura privada (P). O custo de ambos é função da eficácia da captura em relação à proteção (σ) e de um conjunto de parâmetros de deslocamento (ω) (*shifter parameter*), (por exemplo, retorno decrescente das atividades de captura e proteção (β)). Portanto,

$$L = L(\sigma, \omega) \ (1)$$

$$P = P2(\sigma, \omega) \ (2)$$

Ambas equações são funções crescentes de σ, ou seja, quanto maior a eficácia relativa do esforço de captura, mais esforços exigidos de um agente para garantir o direito de propriedade, quando um atributo escapa para o domínio público. Por definição, equivale dizer que quanto maior σ, maior o custo de transação, implicando em um maior esforço de proteção. Logo, na linguagem formalizada, $\frac{\partial L}{\partial \sigma} > 0 \ e \ \frac{\partial P}{\partial \sigma} > 0$.

Quanto ao impacto do ambiente institucional na escolha do mecanismo de proteção, deve-se notar que, em situações onde a qualidade do ambiente institucional (I) é relativamente alta, a eficácia relativa da captura tende a zero, ou seja, $\sigma \xrightarrow{I \to \infty} 0$. Neste caso, o uso do sistema legal é mais eficiente do que o uso dos mecanismos privados, ou seja, assume-se que, em um ambiente institucional forte, a melhor forma de proteger o direito de propriedade é recorrer ao sistema legal. Portanto, $L\ (0, \omega)\ < P\ (0,\ \omega), \forall\, w$.

À medida em que a qualidade do ambiente institucional decai, a eficácia relativa da atividade de captura aumenta e a efetividade do sistema legal em garantir o direito de propriedade fica reduzida. Em ambientes institucionais fracos, o judiciário tende a ser ineficiente, moroso e com decisões inconsistentes, o que não condiz com as demandas requeridas para o bom andamento das relações comerciais. A consequência é o aumento do custo para usar o mecanismo legal de forma mais acentuada do que mecanismos privados de proteção. Logo, $\frac{\partial L}{\partial \sigma} > \frac{\partial P}{\partial \sigma} > 0$.

Com base no racional há pouco descrito, o modelo heurístico de Monteiro e Zylbersztajn (2012b) mostra como os custos de proteção variam de acordo com a qualidade do ambiente institucional, expressados através da função $\sigma = \sigma(I\ /\ \bar{e})$, onde $\bar{e}$ representa o nível fixo de tecnologia que determina a capacidade de imitação (ou captura) de um atributo valoroso. O

modelo destaca também a existência de um custo máximo de proteção que as firmas podem suportar ($\bar{c}$).

Na Figura 6, o nível de qualidade do ambiente institucional I_1 é associado ao nível de eficácia de captura σ (I_1), no qual a firma é indiferente entre adotar a proteção legal ou o mecanismo privado para a proteção do direito de propriedade. Já no ambiente de qualidade institucional I_2, a firma é indiferente entre adotar o mecanismo privado ou abandonar o atributo em domínio público. No caso de abando do atributo, as condições do ambiente institucionais são tão adversas que o custo de proteção é maior que o custo máximo $\bar{c}$ que a firma pode suportar. Pelo critério da eficiência, as firmas tendem a adotar o mecanismo de menor custo em cada ambiente institucional, ou seja, tendem a acompanhar o envoltório inferior das curvas de custo expresso na Figura 6.

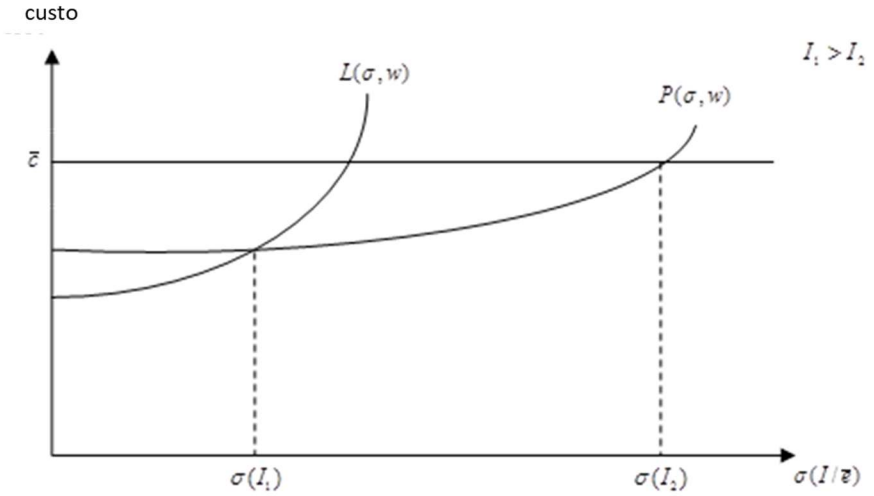


Figura 6: Eficácia relativa do esforço de captura em relação ao esforço relativo de proteção. Fonte: Monteiro & Zylbersztajn (2012b)

Cabe destacar que existe uma grande diversidade de mecanismos privados de proteção do direito de propriedade entre σ (I_1) e σ (I_2), cujas eficácias relativas variam ao longo do tempo e do espaço. Em outras palavras, cada ponto da curva representa um arranjo diferente para proteção de direito. Contudo, um aspecto em comum entre todos estes pontos é que a firma acredita que o arranjo para a proteção do direito de propriedade escolhido é superior à proteção assegurada pelo Estado.

Outro ponto de destaque é a existência de custos positivos e crescentes para a utilização do sistema legal.

O modelo heurístico pode ser usado para compreender inúmeras situações relacionadas às estratégias de proteção do direito de propriedade sobre a terra como comparação entre países, regiões de um mesmo país e até mesmo ativos de um mesmo proprietário. I_1 pode ser tomado

como um país onde as propriedades rurais estão devidamente cadastradas e registradas, tal como acontece nos Estados Unidos ou na Holanda. Nestes países, proprietários de terra procuram o Estado caso seus direitos sejam questionados por terceiros. I_2, à sua vez, pode ser tomado como países que estão aperfeiçoando seus instrumentos para a boa governança de terras, como o Brasil. Neste país, podem existir ausência, duplicidade ou inconsistência de títulos de terra, logo a resposta do Estado frente a uma disputa fundiária nem sempre é imediata, logo mecanismos privados podem ser experimentados antes de se pedir proteção legal. A mesma situação pode ser replicada para distintas regiões do Brasil. Em algumas unidades federativas, a certificação de imóveis rurais pelo INCRA[23] está mais avançada, logo a proteção de direitos pelo Estado é mais efetiva, sendo o mecanismo mais frequentemente utilizado. Para propriedades com cadastro e registro atualizados e consistentes entre si, a via preferencial de proteção pode ser também o mecanismo legal. Para situações em que os registros e cadastros estão incompletos, desatualizados ou possuem muitas inconsistências, então mecanismos privados podem se tornar a via preferencial para proteção de direitos.

O modelo heurístico e sua representação gráfica ajudam a compreender a relação entre o ambiente institucional e a escolha do mecanismo para a proteção do direito de propriedade (legal ou privado), além de enfatizar que, a partir de um teto de custo, o atributo é alocado em domínio público. Contudo, para integrar o modelo ao processo de formulação da estratégia competitiva mais abrangente sob a perspectiva dos direitos de propriedade, Monteiro e Zylbersztajn (2012a) propuseram orientações sobre como conduzir a análise, que são apresentadas a seguir.

2.4.2.3 Formulação da estratégia competitiva sob a perspectiva dos direitos de propriedade

Monteiro e Zylbersztajn (2012a) propõem que a formulação da estratégia competitiva pelas firmas sob a perspectiva dos direitos de propriedade seja guiada por quatro perguntas orientadoras:

1. Quais são os atributos valiosos que a organização possui? Para responder esta pergunta, sugerem uma análise micro analítica sobre os atributos de cada recurso.
2. Quais são os elementos que influenciam a capacidade da firma em se apropriar do valor criado? Uma rotina organizacional estruturada pode ajudar a identificar os fatores de risco para apropriação de valor.

[23] Consultar sessão 3.3 para certificação de imóveis rurais pelo SIGEF e/ou CNIR

3. Quais são as estratégias de proteção que podem estar associadas a cada atributo valioso? As estratégias de proteção devem não apenas neutralizar as tentativas de captura por terceiros, mas também serem *cost effective*, ou seja, deve-se analisar as opções de proteção e seus efeitos sobre a posição financeira da firma.
4. Como o ambiente institucional influencia a eficácia relativa da captura em relação a proteção? Os gestores devem analisar a capacidade de definição e *enforcement* de direitos pelo Estado. Caso o nível de proteção seja reduzido, é provável que a ação de captura seja severa, conclamando a adoção de estratégias de proteção.

Em havendo opções tecnológicas para proteção e captura de direitos, os benefícios e ameaças a elas associadas devem ser considerados na formulação de estratégia competitiva.

2.4.4.4 Síntese da formulação de estratégias competitivas sob a perspectiva dos Direitos de Propriedade

Monteiro e Zylbersztajn tomaram como ponto de partida o referencial teórico desenvolvido por Barzel (1997), Dixit (2004) e K. Foss e Foss (2001a, 2003, 2005) para operacionalizar a construção de estratégias competitivas contemplando direitos de propriedade.

A primeira contribuição de Monteiro (2010) foi evidenciar como as vertentes da teoria de posicionamento estratégico chamadas de *strategizing* e *economizing* são complementares pela perspectiva dos Direitos de Propriedade. Enquanto a primeira busca capturar direitos econômicos de propriedade através da redução das possibilidades de contratação por terceiros; a segunda busca proteger direitos de propriedade através da ampliação das possibilidades de contratação da própria firma. Ambas resultam em ampliação dos direitos econômicos de propriedade. Como as alternativas não são mutuamente excludentes, então a mesma firma, em circunstâncias diferentes, pode escolher ações estratégicas distintas.

A segunda contribuição foi a concepção de um modelo para explicar a escolha do mecanismo de proteção pela firma em diferentes ambientes institucionais (Monteiro & Zylbersztajn, 2012b). De acordo com tal modelo, em ambientes institucionais fortes, o custo de proteção de direitos via mecanismos públicos é quase automática e, portanto, de menor custo, sendo a estratégia prioritariamente empregada. Em ambientes institucionais fracos, tais como onde ocorrem decisões inconsistentes e morosas por parte das cortes de justiça e onde existe dificuldade de garantir proteção dos direitos, a eficácia da atividade de captura em relação à atividade de proteção aumenta e a efetividade do sistema legal em garantir o direito de propriedade decai. Portanto, o custo do mecanismo legal de proteção cresce de forma mais

acentuada que os mecanismos privados, sendo estes empregados prioritariamente pelas firmas para proteger seus direitos. Contudo, existe um custo máximo de proteção que a firma é capaz de suportar. A partir deste ponto, qualquer esforço de proteção extrapola o benefício estimado, logo a firma opta por abandonar os atributos em domínio público.

A terceira contribuição dos autores (Monteiro & Zylbersztajn, 2012a) foi propor uma estrutura para concepção de estratégia de proteção sob a perspectiva dos direitos de propriedade. Ao responder quatro perguntas, a firma identifica quais são os atributos valiosos de cada recurso; quais são os elementos capazes de influenciar a captura do valor criado a partir de tais atributos; como o ambiente institucional influencia a eficácia de captura em relação à proteção; e, por último, quais são as estratégias de proteção eficazes para neutralizar as tentativas de captura contra a firma.

2.5 Síntese do referencial teórico sobre a Teoria do Direito Econômico de Propriedade

O objetivo deste capitulo foi apresentar a base teórica para a formulação do modelo teórico apresentado no capítulo 4.

Os conceitos fundamentais para análise econômica dos direitos de propriedade são: bem compreendido como conjunto de atributos, direito econômico de propriedade e domínio público (Barzel, 1997). Por um bem ser formando por um conjunto de atributos e por os direitos de propriedade recaírem sobre seus atributos, a propriedade compartilhada de um ativo é bastante frequente. De um lado, a propriedade compartilhada tende a maximizar o valor do bem; por outro lado, imprime a necessidade de definir a fronteira entre dois proprietários, permite que um tenha informação privilegiada sobre a propriedade do outro e seja necessária a mensuração de cada qual para o resultado. Estes fatores levam com que alguns atributos sejam alocados em domínio público e, por consequência, impelem agentes econômicos a empregar recursos para os capturar.

O conceito de custo de transação aqui adotado é: o custo associado com a transferência, captura e proteção de direitos (Barzel, 1997) . Caso ele fosse zero, então a alocação inicial de direitos de propriedade seria pouco relevante porque as partes poderiam negociar direitos até que a geração de valor pelo ativo fosse maximizada (Teorema de Coase) (Barzel, 1997; Coase, 1960; Furubotn & Richter, 2005).

Captura é compreendida como a atividade que emprega recursos para apropriação de um valor gerado. Ela pode ser feita pela firma a fim de internalizar a receita oriunda da sua

atividade (Kim & Mahoney, 2002); ou contra a firma. Quando feita contra a firma, é definida como atividade que emprega recursos para apropriar valor criado por outra firma sem remunerá-la por tal (Barzel, 1997; K. Foss & Foss, 2005). Para haver captura, é necessário excluir não proprietários de usar ou destruir os atributos que não são de sua propriedade (K. Foss & Foss, 2005).

O ato de descrever detalhadamente em que consiste a propriedade e a proteger também consome recursos. Os indivíduos escolhem exercer direitos quando acreditam que os ganhos excedem os custos e deixam de os exercer quando acreditam que os ganhos são insuficientes para cobrir os custos. Portanto, o que está em domínio público é o que os indivíduos escolheram não exercer, consequentemente direito de propriedade tanto econômico, quanto legal são sempre incompletos (Barzel, 1997). Este argumento também justifica a incompletude dos contratos. A existência de direitos não delineados, ou seja, alocados em domínio público, dá origem a disputas (Barzel, 1997).

A dissipação é fruto da alocação ineficiente de recursos de modo que parte do valor gerado não é apropriada por ninguém (Barzel, 1997). Entretanto, na situação de equilíbrio não há dissipação porque a atividade de proteção está à altura da atividade de captura (Dixit, 2004).

Uma das premissas adotadas neste trabalho é de que o Estado se tornou o guardião dos direitos legais de propriedade. Tal fato se justifica pelo ganho de escala na especialização em garantir proteção dos direitos através dos mecanismos legais e do uso da força, o que lhe permite oferecer proteção a um custo mais baixo do que a proteção individual (Barzel, 1997, 2002).

Os autores aqui estudados oferecem diferentes explicações para a pergunta: por que o estado falha ou não é eficiente na proteção de direitos em todas as circunstâncias? Para Barzel (2002) o Estado tem vantagem comparativa na atividade de oferecer proteção aos direitos associados a bens padronizados, cujos contratos possam ser empregados repetidas vezes dentro de um território. Por outro lado, quanto maior o custo para desenhar e garantir o cumprimento de contratos pelo Estado, maior é a tendência de se usar mecanismos de resolução de disputas substitutos a ele (Barzel, 2002). Isto acontece porque ao expandir o escopo de atuação, necessariamente aumenta também sua burocracia, levando à deseconomia de escala.

Para Dixit (2004), o elevado custo para usar as instituições formais leva à adoção de instituições privadas para viabilizar a atividade econômica. O custo do sistema legal é decorrente do tempo para se obter uma decisão judicial, da sub valorização das perdas pelo emprego de taxa de juros subestimada e por não levar em consideração todos os fatores, pela difícil previsibilidade das sentenças judiciais, por tornar públicas informações confidenciais e

por sinalizar ao mercado certa rigidez e baixa propensão do agente em negociar. Além disso, a dificuldade de verificação das condições contratais torna difícil a ação da corte de justiça.

Os autores também oferecem diferentes respostas à pergunta: o que acontece quando o Estado falha ou não é eficiente no exercício do seu papel? Para Barzel (2002), quando o custo de garantia de proteção dos direitos de propriedade pelo Estado se torna elevado, mecanismos de resolução de disputas substitutos passam a ser empregados, inclusive com o apoio do próprio Estado. Alguns exemplos de prestadores de serviço de *enforcement* além do Estado são: instâncias de governança de grupos pequenos e homogêneos (*close knit groups*), grupos religiosos, associações comerciais, instâncias internas da firma (integração vertical) e de organizações criminosas (Barzel, 2002).

Para Dixit (2004), em face do custo de se usar o aparato legal e da inaptidão das cortes de justiça em julgar algumas causas pela dificuldade de verificação das informações, mecanismos privados de governança econômica são empregados em substituição ao Estado. São elas: a governança econômica com base no relacionamento, a governança econômica com base na prestação de serviço por uma terceira parte especializada no *enforcement* de contratos e proteção privada dos direitos de propriedade.

Para Zylbersztajn (2010), para que os agentes econômicos entrem em uma transação, é necessário existir um nível mínimo de proteção de direitos de propriedade sobre o ativo. Quando a proteção de direitos legais de propriedade está abaixo deste patamar, quatro situações podem ser verificadas: (i) a transação deixa de acontecer, (ii) a transação é acompanhada de alocação ineficiente do recurso, (iii) há rearranjo dos direitos econômicos de propriedade para atingir o mínimo de proteção exigido pela transação, inclusive a partir de uma ação coletiva, ou, (iv) através da mudança no ambiente institucional formal, um novo patamar de proteção por direitos legais de propriedade é estabelecido.

Para Monteiro (2010) e Monteiro e Zylbersztajn (2012b), considerando o fator tecnológico constante e que já houve criação de valor, à medida que a qualidade das instituições formais decai, o custo para usar o mecanismo legal de proteção de direito de propriedade cresce mais rapidamente do que o custo para usar mecanismos privados. Portanto, os últimos passam ser empregados em detrimento do primeiro. Todavia, existe um teto máximo de custos para proteção de direitos de propriedade que a firma é capaz de suportar. A partir deste ponto, os atributos são lançados em domínio público até que haja mudança na percepção de valor, no ambiente institucional ou nas tecnologias de proteção e captura.

Do ponto de vista da estratégia competitiva das firmas, a incorporação da perspectiva dos direitos de propriedade às teorias de estratégia evidencia que as organizações buscam

ampliar os direitos econômicos de propriedade através das tentativas de captura, dos esforços de proteção e da barganha por direitos (Monteiro, 2010). Além disso, diversos esforços de proteção podem estar associados a um mesmo bem (Barzel, 2002; Monteiro & Zylbersztajn, 2012a; Zylbersztajn, 2010, 2012; Zylbersztajn & Caleman, 2009). Neste sentido, o ambiente institucional desempenha papel relevante tanto para a definição e garantia de proteção dos direitos legais de propriedade (Barzel, 1997, 2002; Monteiro & Zylbersztajn, 2011, 2012b, 2012a; Zylbersztajn, 2010, 2012), quanto para a eficácia da captura em relação à proteção (Dixit, 2004; Monteiro, 2010; Monteiro & Zylbersztajn, 2012b).

Os elementos conceituais aqui discutidos são a base para o modelo teórico (capítulo 4) proposto por este trabalho que, a sua vez, é confrontado aos dados empíricos (capítulos 6 e 7).

3 Revisão da literatura aplicada

O capítulo anterior apresentou os elementos conceituais centrais do presente estudo. Debruçou-se sobre a teoria de Análise Econômica dos Direitos de Propriedade e suas contribuições às teorias de estratégia competitiva das organizações. Também discutiu como e porque o Estado tornou-se o guardião dos direitos legais de propriedade. Por último, discorreu sobre as consequências de o Estado enfrentar limitações no exercício de sua atribuição.

Este capítulo discute a definição e a garantia de proteção dos direitos de propriedade sobre a terra desde o Brasil colonial até 2018. O objetivo é compreender a formação do marco legal sobre propriedade da terra e as vulnerabilidades na proteção oferecida pelo Estado. Discute também a expansão do setor florestal a partir dos anos 70 e os impactos sociais da atividade. Por último, apresenta o ambiente institucional nacional e internacional que orienta e limita as escolhas estratégicas para a proteção do direito de propriedade pelas empresas florestais.

3.1 Formação do direito de propriedade da terra no Brasil (1530 a 1988)

A coroa portuguesa implantou no Brasil o regime de concessão de uso da terra a quem possuísse meios para a cultivá-la, chamado de sistema sesmarial, para promover a ocupação da extensa colônia nas Américas e garantir o abastecimento com produtos internacionais tal como o açúcar (Silva, 1997; The World Bank LAC, 2014). Este sistema perdurou de 1530 com a implantação das Capitanias Hereditárias até a Independência do país em 1822. Através do termo firmado entre o sesmeiro e a coroa, o primeiro assumia o compromisso de tornar a terra produtiva no prazo de cinco anos, devendo devolvê-la caso a condicionante não fosse cumprida. À época, cabia às paróquias locais da igreja católica fazer o registro das sesmarias, sendo o restante das áreas pertencentes à coroa (The World Bank LAC, 2014). Este sistema ficou conhecido como “registro do vigário”. Enquanto vigorou o sistema sesmarial, as autoridades públicas demonstraram limitada capacidade de fazer valer os compromissos assumidos pelos sesmeiros (The World Bank LAC, 2014). O sistema sesmarial foi revogado em 1822 pelo governo imperial após a independência do Brasil (The World Bank LAC, 2014).

Em paralelo à concessão de sesmarias, institucionalizou-se outra forma original de aquisição da propriedade da terra: a posse. De acordo com Silva (1997), no princípio, a posse

representou a ocupação de uma porção de terra por um pequeno lavrador sem condições de solicitar a sesmaria, porém não se manteve restrita a este público. Outros motivos que contribuíram para que o apossamento se consolidasse como uma prática corrente no Brasil colonial foram o caráter itinerante da agricultura em razão do emprego de práticas pouco conservacionistas do solo e compreensão de que ele oferecia uma oportunidade de reserva de valor (Silva, 1997).

A constituição de 1824 reconheceu o direito à propriedade privada da terra, mas até 1850, não havia um marco legal que regulasse a concessão de direitos imobiliários no país (The World Bank LAC, 2014).

Em 1850, foi promulgada a Lei de Terras que tinha como propósito promover o ordenamento jurídico da propriedade da terra, organizar o acesso a ela, inviabilizar o acesso às áreas não ocupadas, estabelecer um cadastro de terras para definir áreas devolutas e transformar a terra em ativo confiável como garantia para empréstimos (Reydon, 2007; Silva, 1997; The World Bank LAC, 2014) . Naquele momento, uma grande porção das terras públicas se encontrava ocupada por posseiros e havia muitas disputas de terras entre os últimos e os sesmeiros. Para que o Estado pudesse promover o ordenamento territorial, retomar o domínio sobre as terras devolutas e intervir em tais conflitos, a lei de 1850 permitiu que sesmeiros e posseiros em situação irregular transformassem suas posses em propriedades de direito pleno (direito legal) (Silva, 1997). Cabia aos proprietários demarcar suas propriedades. A área do Estado seria obtida por exclusão das propriedades particulares. O mesmo ato legislativo proibia a posse em terras públicas, mas permitia a venda de terras do Estado a particulares. Contudo, a lei não atingiu plenamente seus objetivos porque a demarcação das propriedades pelos proprietários não foi concluída, logo o Estado não conseguiu delimitar a porção do território que lhe cabia; segundo, porque não foi suficientemente enfática na proibição da posse (Silva, 1997).

Mudanças institucionais no fim do século dezenove, como a Abolição da Escravatura em 1888 e a Proclamação da República em 1889, reforçaram a dinâmica de invasões de terras (The World Bank LAC, 2014).

Após a Proclamação da República, as terras da coroa tornaram-se patrimônio da unidade federativa em que estavam localizadas; apenas áreas indispensáveis para a segurança nacional foram mantidas como patrimônio do governo federal (The World Bank LAC, 2014). Ao instituir a autonomia dos estados através da Constituição de 1891, criou-se a possibilidade de as unidades federativas demarcarem suas terras (públicas) e concederem lotes a particulares com ou sem título (The World Bank LAC, 2014). Em 1895, por exemplo, foi promulgada a Lei

de Terras Paulistas (Lei n. 323, de 1895) com o objetivo de promover a ocupação de porções do território estadual até então pouco povoadas (Gobbo, 2015).

Embora a possibilidade de registro de propriedade e posse em cartório remonte a 1864 (Lei n. 1237, de 1864), foi o Código Civil de 1916 tornou o registro de terras públicas e privadas obrigatório. A partir de então, o documento expedido por cartório passou ser a suficiente para provar sua titularidade (The World Bank LAC, 2014). Os documentos continham uma descrição literária e precária dos imóveis (Bueno & Reydon, 2017). Este marco institucional abriu a possibilidade para diversas formas de falsificação de títulos de posse e de propriedade emitidos pelo setor público e por cartórios brasileiros (Reydon, 2007; The World Bank LAC, 2014).

Com a Revolução de 1930, a Lei de Terras foi revogada e foi promulgado Decreto-Lei n. 2.2785, de 1933, proibindo o usucapião em terras públicas. Contudo, a Constituição de 1934 permitia o usucapião de pequenas glebas (The World Bank LAC, 2014). De fato, a ocupação de áreas devolutas continuava a ocorrer.

Durante o período da história nacional chamado de Estado Novo (1937 a 1945), período em que o Brasil foi governado por Getúlio Vargas, promoveu-se a ocupação da Amazônia e do Centro-Oeste através de projetos de colonização baseados em pequenas propriedades, fato conhecido como "marcha para oeste" (Silva, 1997).

A Constituição de 1946 foi enfática no papel social da terra ao definir no artigo 141, parágrafo 16 que "É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro" (Constituição da República Federativa do Brasil de 1946 citado por Silva, 1997, p. 19). Além disso, no artigo 147 dispunha que: "o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no artigo 141, parágrafo 15, promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos" (Constituição da República Federativa do Brasil de 1946 citado por Silva, 1997, p. 19). Se por um lado aquela suprema lei incorporou o conceito de função social da terra, por outro lado, ao prever indenização prévia em dinheiro, acabou minando as iniciativas de desapropriação (Silva, 1997).

O período que se seguiu, entre 1950 e 1960 foi caracterizado por grande mobilização social em torno da reforma agrária e discussão sobre o latifúndio. O grupo a favor da reforma visava "liquidar a dominação tradicional no campo, melhorar a distribuição de renda e dar novo impulso ao processo de industrialização através da ativação do mercado interno" (Silva, 1997, p. 19) Neste período, surgiram as Ligas Camponesas em favor da reforma agrária no Nordeste e compostas por trabalhadores rurais.

Nos anos 60, em nível internacional, muito se discutia sobre o desenvolvimento social através da reforma agrária nos países latino-americanos (Silva, 1997). Este movimento era apoiado por organizações como a Organização dos Estados Americanos, *Food and Agriculture Organization* (FAO), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas. Inúmeras cartas e informes foram publicados sobre a condição de vida dos trabalhadores rurais e formas para promover o desenvolvimento social.

Em 1964, dois marcos institucionais importantes em favor da governança fundiária foram implantados pelo governo militar: aprovação da emenda constitucional que permitia o pagamento de indenizações aos proprietários de terra desapropriados através de títulos da dívida pública e a promulgação do Estatuto da Terra (Silva, 1997).

Uma contribuição do Estatuto da Terra lei foi a definição da função social da terra que engloba o bem-estar dos proprietários e trabalhadores, níveis satisfatórios de produtividade, conservação dos recursos naturais e cumprimento das leis trabalhistas. Ele prevê que propriedades que não atendam aos requisitos mínimos nestes quatro critérios podem ser desapropriadas para fim de reforma agrária. Além disso, criou o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA, substituído pelo INCRA em 1970) com a função de discriminar terras públicas e promover a colonização e a reforma agrária; criou o Registro de Propriedades Rurais que foi implementado pelo INCRA com a denominação de Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR); reativou o imposto territorial com taxação progressiva conforme o tamanho e ocupação da propriedade; introduziu a possibilidade de regularização de terras públicas ocupadas por famílias ao longo dez anos sem contestação e que dela extraíssem os meios para a sua sobrevivência (Silva, 1997; The World Bank LAC, 2014).

As regulamentações dos anos 70 e 80 tornaram dúbia a jurisdição sobre terra pública em algumas regiões do país (Reydon, 2011a). O Decreto-Lei n.1164, de 1971 tornou de propriedade federal as terras públicas ao longo de cem quilômetros de estradas federais existentes e projetadas, principalmente na Amazônia Legal. Alguns anos mais tarde, através do Decreto-Lei n. 2.375, de 1987, parte destas terras retornou aos respectivos estados federados, porém, em algumas situações, a devolução não ocorreu imediatamente uma vez que o INCRA havia iniciado processos de regularização fundiária nestes corredores (Reydon, 2011a). Além disso, o mesmo órgão solicitou que os Estados apresentassem um plano de uso da terra antes da sua devolução (Reydon, 2011a). As mudanças de jurisdição sobre terras públicas originaram disputas entre os estados e o governo federal sobre extensas áreas na Amazônia. Por meio do

mesmo Decreto-Lei, o governo federal ampliou o controle sobre outras zonas consideradas ricas em minerais como Carajás e Tapajós, ambas no Pará (Reydon, 2011a).

Apenas no ano de 1973, por meio da Lei n. 6.015, de 1973, cada imóvel passou a ter uma matrícula única onde são registradas as transações que sobre o bem, denominada de cadeia dominial, porém ainda sem a necessidade de confirmação da localização a campo (Reydon, 2011a).

Após a reinstalação da democracia em 1984, a função social da terra prevista no Estatuto da Terra foi incorporada à Constituição de 1988 (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, artigo 186). A partir deste marco, a propriedade deixa de ter a concepção de coisa individual e se torna um direito condicionado à função socioambiental e econômica. Deste modo, o proprietário já não é o exclusivo titular do bem, ainda que goze de certos poderes sobre ele, pois é o cumprimento dos seus deveres que legitima o poder, a conservação e a tutela da propriedade pelo Estado (Benatti, 2003).

A Constituição de 1988 também reconheceu o direito das comunidades indígenas e quilombolas a seus territórios (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, capítulo VIII, artigo 231 e título X, artigo 68). Desde então, foram demarcadas muitas Terras Indígenas e se iniciou a demarcação de áreas de comunidades quilombolas.

A Figura 7 apresenta na forma de linha do tempo os marcos institucionais para a formação do direito de propriedade sobre a terra apresentados nesta sessão.

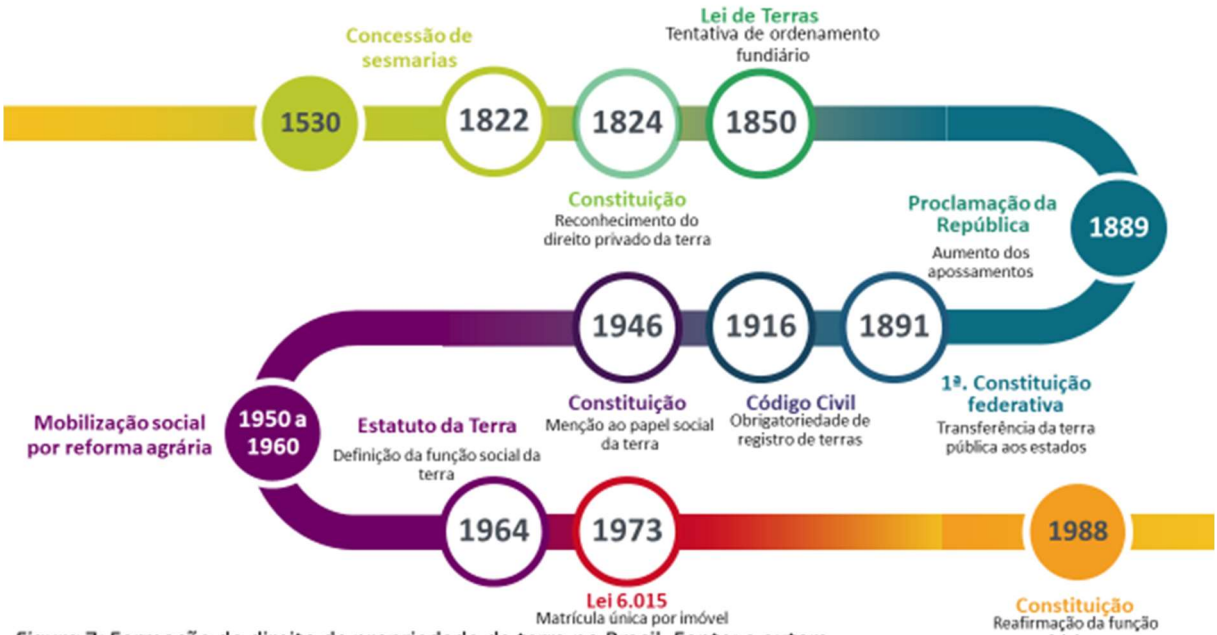


Figura 7: Formação do direito de propriedade da terra no Brasil. Fonte: a autora

Em síntese, à medida que a terra foi se tornando menos abundante e mais disputada, marcos legais para regular seu acesso e uso foram sendo criados. Apesar dos esforços para aperfeiçoamento institucional, existem vulnerabilidades na definição de direitos de propriedade e na garantia de proteção dos mesmos. O apossamento de terra, por exemplo, foi e continua sendo um dos motivos de conflitos agrários. Se de um lado permite acesso à terra aos indivíduos desejosos de lhe dar uso social, por outro lado, questiona a definição legal de direitos de propriedade. A partir da década de 80, também sob o argumento de função social da terra, a invasão de imóveis rurais passou a ser uma prática coletiva dos movimentos sociais. Existem igualmente vulnerabilidades relacionadas ao registro e cadastro de terras. Foram mencionadas nesta sessão a falsificação e a precariedade dos títulos, além do cadastro de terras sem a necessidade de confirmação da localização a campo. Em paralelo, muitas outras vulnerabilidades são conhecidas como a falta de registro das transações de compra e venda, desmembramento e remembramento de imóveis, o que torna as informações oficiais desatualizadas, e a existência de diversos cadastros de imóveis não integrados, sendo possível a sobreposição de propriedade (Reydon, Bueno, & Siqueira, 2017). Por último, os marcos legais criaram disputas dentro do próprio Estado. Um exemplo mencionado nesta sessão foi a alternância de jurisdição entre governo do estado e governo federal sobre terras públicas na Amazônia.

As vulnerabilidades institucionais aqui discutidas atenuam (impactam) a proteção de direitos de propriedade sobre a terra pelo Estado brasileiro. A Teoria dos Direitos de Propriedade prevê que os agentes econômicos reagem a esta condição e buscam formas alternativas para proteção de direitos (Barzel, 1997, 2002; Dixit, 2004; Monteiro & Zylbersztajn, 2012b). Os conflitos fundiários, tão frequentes no Brasil, são uma das formas de disputar a propriedade sobre a terra em um ambiente institucional frágil. A resolução dos mesmos traz custos para o Estado, aos envolvidos e à sociedade. Um pouco adiante neste capítulo, são apresentados os esforços em curso para aperfeiçoamento do ambiente institucional e redução de tais custos. Já a parte empírica deste trabalho focaliza a relação entre a qualidade das instituições e a escolha estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra no setor de florestas plantadas no Brasil.

3.2 O setor de florestas plantadas no Brasil e a demanda por terras

A vocação florestal do Brasil é conhecida desde o descobrimento do país, com o extrativismo do pau-brasil. Muitos ciclos florestais extrativistas se sucederam ao longo da história do país como a extração do pinho do Paraná entre 1880 e 1980; da Mata Atlântica para fornecer material para construção, lenha e carvão para as locomotivas a vapor em São Paulo (por volta de 1900) e para a siderurgia em Minas Gerais (cerca de 1900 a 1950); da borracha na Amazônia entre 1879 e 1912; e exploração madeireira na Amazônia a partir dos anos 80 (Instituto de Pesquisas Florestais [IPEF], 2000).

O início do reflorestamento com fim econômico data de 1904, quando a Companhia Paulista de Estradas de Ferro decidiu realizar os primeiros testes para atender sua demanda por madeira para dormentes e lenha (IPEF, 2000; Mora & Garcia, 2000). Entre 1909 e 1950, o plantio de eucalipto se disseminou por São Paulo, depois em Minas Gerais e no Paraná em razão do seu rápido crescimento em relação às espécies nativas (Mora & Garcia, 2000). Em 1940, o motor a diesel substituiu as locomotivas a lenha e a eletrificação reduziu o consumo de madeira, criando condições para a utilização do eucalipto para produção de celulose e papel. O pinus foi introduzido no Brasil em meados dos anos cinquenta pelo Serviço Florestal de São Paulo (IPEF, 2000).

As primeiras empresas de papel se instalaram no Brasil por volta de 1900 (Hilgemberg & Bacha, 2001) em razão do desenvolvimento da imprensa nacional[24]. No início, importavam pasta celulósica e, gradativamente, passaram a integrar a produção de madeira e celulose (Hilgemberg & Bacha, 2001).

Entre os anos 40 e 50, as empresas de celulose nacionais investiram no desenvolvimento e comprovação da qualidade da polpa de eucalipto (Mora & Garcia, 2000). O período foi acompanhado do primeiro programa governamental de investimento no setor florestal, inserido dentro do Plano de Metas do governo federal (Hilgemberg & Bacha, 2001).

A partir do crescimento da demanda nacional e internacional pela celulose de eucalipto e dos incentivos fiscais lançados em 1966 (Lei n. 5.106, de 1966 que regulamentava os incentivos previstos no Código Florestal de 1965[25]), o reflorestamento homogêneo tomou outra

---

[24] As primeiras empresas de papel no país foram: Fábrica de Papel Paulista de Salto, Companhia Melhoramentos, Companhia Fabricadora de Papel (atual Klabin), Fábrica de Papel Simão e Companhia (atual Fibria), Indústria de Papelão Limeira S.A. (atual Suzano) 1900 (Hilgemberg & Bacha, 2001).

[25] A Lei 5.106 permitia às pessoas físicas abaterem da renda bruta as importâncias efetivamente aplicadas em floresta plantada no ano-base da tributação e às pessoas jurídicas abaterem até 50% do imposto de renda devido (Bacha, 1991 in Hilgemberg & Bacha, 2001).

dimensão (IPEF, 2000). Entre 1965 e 1988 foi realizado o Programa de Incentivos Fiscais ao Florestamento e Reflorestamento (PIFFR), que permitia pessoas físicas e jurídicas dedicarem parte do imposto de renda aos empreendimentos florestais aprovados até 1986 (Bacha, 2008). Na segunda metade da década de 1970, a política federal foi complementada pelo Programa de Reflorestamento em Pequenos e Médios Imóveis Rurais (REPEMIR) que concedia crédito subsidiado no estado de São Paulo e doação de mudas, insumos e assistência técnica nos estados de Minas Gerais e Paraná (Bacha, 2008). Vale destacar que o primeiro programa contemplou uma escala de abrangência muito maior (cerca de 6,2 milhões de hectares) quando comparado ao segundo programa (cerca de 80 mil hectares). De toda forma, ambos programas concederam subsídios ao estabelecimento dos plantios florestais (Bacha, 2008) .

Por volta dos anos 60, o Brasil experimentou um período de expansão industrial durante o governo de Juscelino Kubitschek, reforçando o ideal de reduzir a dependência de alguns produtos importados (IPEF, 2000) e buscando a geração de excedentes exportáveis (Hilgemberg & Bacha, 2001). No mesmo período, aportaram empresas de celulose e papel internacionais (Hilgemberg & Bacha, 2001). A produção nacional destes produtos cresceu em ritmo acelerado

Em 1974, foi elaborado o I Programa Nacional de Papel e Celulose dentro do II Plano Nacional de Desenvolvimento (Hilgemberg & Bacha, 2001) e foram criados os distritos florestais nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia e Pará (Malina, 2013). Os anos de 70 e 80, foram marcados por grande desenvolvimento científico sobre o eucalipto, teste em nove estados, incluso do Nordeste, e disseminação dos plantios (Mora & Garcia, 2000). Os governos estaduais, através da doação de mudas e assistência técnica, principalmente no Paraná, Minas Gerais e São Paulo, apoiaram o reflorestamento por pequenos produtores (Bacha, 2008).

Embora o incentivo fiscal ao plantio florestal tenha se extinguido em 1986, o governo federal, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e dentro do II Programa Nacional de Papel e Celulose (II PNPC), continuou investindo na expansão da área plantada e unidades industriais do setor (Hilgemberg & Bacha, 2001).

A Figura 8 apresenta na forma de linha do tempo os marcos estabelecimento do setor de florestas plantadas no Brasil apresentados nesta sessão.

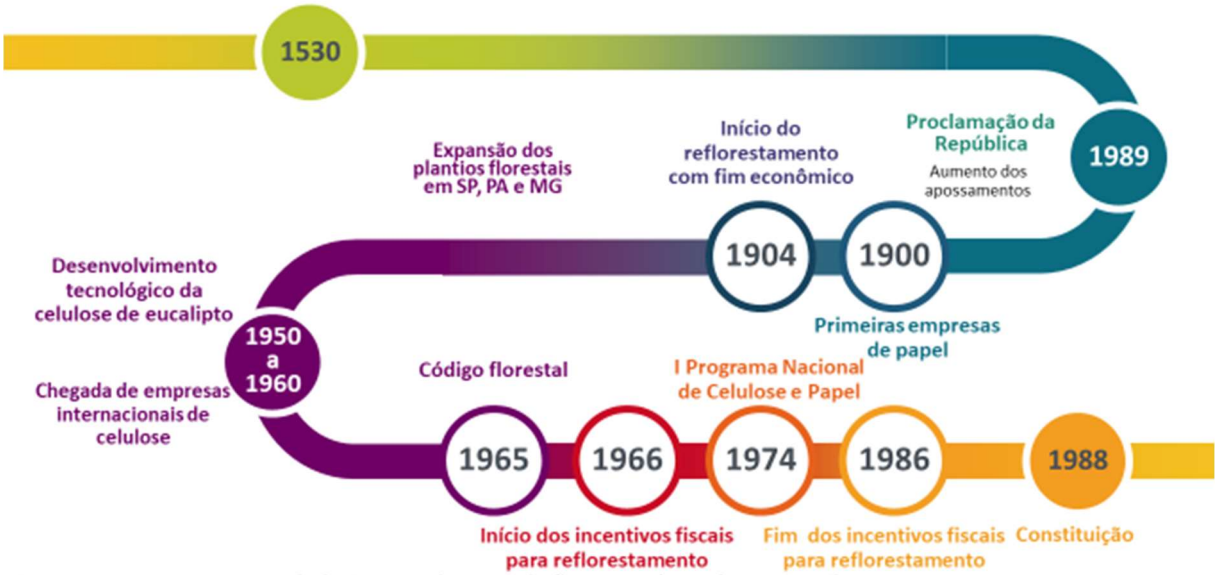


Figura 8: Marcos para o estabelecimento do setor de florestas plantadas no Brasil. Fonte: a autora

Existem muitas críticas pela comunidade local, indígenas e quilombola quanto aos impactos dos plantios florestais sobre a propriedade e posse da terra. Artigos reportam que os proprietários de terra interessados em vender suas fazendas às empresas florestais expulsaram posseiros que ali viviam antes da transferência de propriedade (Fig, 2007; Gerber, 2011; Kröger, 2012, 2013, 2014; Kröger & Nylund, 2012; Malina, 2013), fato que contribui para o êxodo rural. Dentre a população deslocada, estavam grupos descentes de quilombolas (Malina, 2013). Foram também reportadas disputas entre proprietários de terras (fazendeiros ou empresas) e comunidades indígenas no período que antecedeu a demarcação das terras indígenas (Fig, 2007; Gerber, 2011; Malina, 2013); assim como persuasão da comunidade local para deixar o local em que viviam por atravessadores de terra (Malina, 2013).

O período de rápida expansão dos plantios florestais (décadas de 60 a 80) coincide com o surgimento do movimento em favor da reforma agrária. As críticas que movimentos sociais de luta pela terra fazem ao setor florestal são: aquisição de terras que, antes dos plantios florestais, eram consideradas improdutivas e elegíveis à desapropriação para reforma agrária (Kröger, 2011, 2012; Kröger & Nylund, 2012; Malina, 2013); valorização do preço das terras em algumas localidades, tornando inviável a aquisição pelo governo federal (Kröger & Nylund, 2012); e aquisição de propriedades com título de posse (Claro, 2007; Malina, 2013), ou seja, sem ter havido o destacamento do patrimônio público.

Outro conjunto de críticas diz respeito a forma pela qual o setor teve acesso à terra e conseguiu promover a regularização fundiária de suas propriedades. Em algumas situações, o

Estado fez doações de terras para incentivar o estabelecimento dos plantios (Graça et al., 2017). Em outros casos, auxiliou as empresas florestais no processo de regularização fundiária (Graça et al., 2017; Malina, 2013). Artigos relatam a aquisição de terra em diversas unidades federativas pela estatal Companhia Vale do Rio Doce (chamada de Vale a partir de 2007), cujas operações florestais foram posteriormente vendidas ao setor privado (Kröger, 2012). Tais críticas vão ao encontro do modelo testado por Alston et al.(1996) de pessoas ou organizações com maior nível de instrução são capazes de usar a burocracia a seu favor e de fazer pressão para que o Estado conceda e proteja direitos sobre a terra. As políticas públicas afetam sobremaneira quem recebe terra, quem tem seus direitos reconhecidos, como eles são protegidos e como conflitos são resolvidos pelo Estado (Alston et al., 1996).

Ao final de 2016, o setor de florestas plantadas no Brasil ocupava cerca de 7,84 milhões de hectares com plantios em 15 estados (Tabela 1), além de possuir 5,6 milhões de hectares destinados a conservação da vegetação nativa. Os principais proprietários de florestas homogêneas eram as empresas de celulose e papel (com 34% da área de plantio), produtores florestais independentes (29%) e a indústria siderúrgica (14%). Ele congregava mais de noventa e seis empresas em nove associações estaduais associadas ao IBA. Gerava PIB de R$71 bilhões, exportava US$ 8,9 bilhões e empregava 510 mil trabalhadores diretos (IBA, 2017).

Tabela 1

Área de florestas plantadas por estado em 2016

Estado	**Área de floresta plantada em 2016 (ha)**
Minas Gerais	1.426.796
São Paulo	1.070.303
Paraná	966.657
Mato Grosso do Sul	883.647
Santa Catarina	662.075
Bahia	615.500
Rio Grande do Sul	492.773
Espírito Santo	236.260
Maranhão	221.859
Mato Grosso	185.219
Goiás	135.701
Pará	133.996
Tocantins	116.998
Amapá	65.026
Piauí	26.068
Outro ou não informado	608.600
TOTAL	**7.847.478**

Nota. Fonte: IBA em Serviço Nacional de Informação Florestal, 2018, disponível em http://snif.florestal.gov.br/pt-br/estatisticas-florestais

O setor continua a crescer. São exemplos de expansões a inauguração da segunda linha da CMPC Celulose do Brasil em 2015 (CMPC, 2018), da unidade Puma da Klabin em 2016 (Klabin, 2016) e da segunda fábrica de celulose da Fibria em Três Lagoas (MS) em 2017 (Fibria, 2018a). Em todos os três casos, o BNDES financiou parte das obras. Um importante anúncio que marcou o setor em março de 2018 foi a aquisição da Fibria pela Suzano, com participação do BNDES (Fibria, 2018a).

Em síntese, em quase sessenta anos, o plantio de florestas homogêneas se disseminou pelo Brasil. De 35 mil hectares plantados em 1967, passou a 7,84 milhões de hectares em 2016, grande parte fomentada pelos incentivos governamentais. Por outro lado, o crescimento foi acompanhado de críticas quanto ao apoio governamental recebido e impactos sociais.

3.3 Ambiente institucional nacional acerca da propriedade da terra

Muitas mudanças institucionais no âmbito da governança de terras estão em curso no Brasil desde 2000. A Lei n. 10.267, de 2001, popularmente conhecida como a lei do georreferenciamento, por instituir a obrigatoriedade de tornar pública informações geoespaciais dos imóveis, é responsável por mudanças em diferentes níveis. Uma delas é o registro das coordenadas georreferenciadas dos vértices dos imóveis rurais na respectiva matrícula por ocasião das transações de desmembramento, parcelamento ou remembramento. Outra mudança é a instituição do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) sob a coordenação do INCRA. Neste cadastro, as informações georreferenciadas dos imóveis são centralizadas e armazenadas (Bueno & Reydon, 2017). Entre 2003 a 2013, o CNIR foi operacionalizado através da ferramenta chamada de Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI); que foi substituído pelo Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) em 2013 (Reydon, Bueno, et al., 2017). Até junho de 2018, cerca de 20 % do território nacional (175 milhões de hectares) estava certificado pelo SIGEF e/ou CNIR (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 2018b). Outra mudança aportada pelo marco legal é a obrigatoriedade da apresentação do Certificado de Imóvel Rural (CCIR[26]) expedido pelo SNCI ou SIGEF para registro do imóvel

[26] CCIR: "Documento emitido pelo INCRA que comprova o cadastramento do imóvel rural junto à autarquia e que é indispensável para transferir, arrendar, hipotecar, desmembrar, partilhar (divórcio ou herança) e obter financiamento bancário. Os dados constantes do CCIR são exclusivamente cadastrais, não legitimando direito de domínio ou posse." (disponível em http://www.incra.gov.br/ccir-perguntas)

(Lei n. 10.267, de 2001). É o CCIR que permite estabelecer a conexão entre o cadastro[27] e o registro[28] de imóveis (Bueno & Reydon, 2017; Reydon, Bueno, et al., 2017).

A coleta e a gestão de informação georreferenciada de imóveis rurais em nível nacional a partir de 2001 foi possível graças à evolução tecnológica e à redução do custo de acesso à tecnologia. Os autores Barzel (1997) e Dixit (2004) destacam o potencial impacto da mudança tecnológica no delineamento e proteção de direitos de propriedade. De fato, o aumento de precisão nos vértices e na localização do imóvel rural em curso no Brasil, associado ao registro de direitos de propriedade, serve a prevenir disputas, reduzir o custo para o Estado arbitrar disputas e arbitrar os casos em que a propriedade da terra é questionada. Portanto, o aperfeiçoamento do ambiente institucional acerca da propriedade da terra a partir de 2000 está intimamente ligado à evolução tecnológica.

O cadastramento das propriedades rurais vem sendo acompanhado pela regularização fundiária em algumas regiões. Alguns exemplos de programas públicos com este objetivo são: o Terra Legal na região Amazônica (Reydon, Fernandes, Bueno, & Moreira, 2017), a Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais (Reydon, Fernandes, et al., 2017), o Programa Nacional Território da Cidadania no Ceará (Reydon, Fernandes, et al., 2017) e o Fórum Diálogo Amazonas articulado pelo Instituto Internacional de Educação do Brasil (IIEB) (Santos, Aleixo, & Andrade, 2015). A Lei n. 13.465, de 2017 estabeleceu o marco legal para regularização fundiária simplificada através da articulação de diversos órgãos públicos para este fim. Portanto, as situações irregulares estão sendo saneadas paulatinamente.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) estão em construção desde 2012 pelo Ministério do Meio Ambiente. Ambos fazem também a gestão de informações georreferenciadas dos imóveis rurais, porém com vistas à regularização ambiental das propriedades e posses rurais (Decreto n. 7.830 de 2012). O prazo vigente em novembro de 2018 para conclusão do cadastro era de 31 de dezembro de 2018 (Decreto n. 9.395 de 2018).

---

[27] Cadastro de imóveis: Tem o interesse específico de inventariar dados para diferentes fins. Sua finalidade é político-administrativa para atingir objetivos que melhorem a forma de gerência estatal. Cadastra os imóveis e outras informações associadas a ele, havendo ou não direitos incidentes. É atribuição do Poder Executivo por meio dos órgãos da administração fundiária e fornece informações consolidadas do imóvel cadastrado (Bueno & Reydon, 2017, p. 91).

[28] Registro de imóveis: cuida do direito institucional da propriedade privada e dos demais direitos ligados ao imóvel com a finalidade de constituir um direito legal a um indivíduo. Constitui o direito real ao proprietário. É atribuição do Poder Judiciário, por meio dos Cartórios de Registro de Imóveis e fornece publicidade e legalidade à aquisição do imóvel (Bueno & Reydon, 2017, p. 91).

A Figura 9 apresenta na forma de linha do tempo os marcos institucionais para aperfeiçoamento do ambiente nacional acerca da propriedade da terra a partir de 1988 apresentados nesta sessão.

Figura 9: Marcos para aperfeiçoamento do ambiente institucional acerca da terra. Fonte: a autora

Além dos marcos legais e cadastros fundiários, entre os anos de 1995 e 2009, o Brasil assentou quase um milhão de famílias em área rural em, aproximadamente, 75 milhões de hectares (Reydon, 2014). Grande parte dos assentamentos rurais foi estabelecida em áreas desapropriadas, cujos proprietários foram devidamente recompensados (Reydon, 2014). Entretanto, a partir de 2006, houve drástica queda no número de famílias assentadas anualmente, levantando críticas pelos movimentos sociais de luta pela terra (Madeiro, 2018)[29].

A partir de 2009 houve uma escalada do número de conflitos, número de famílias envolvidas e área sob conflito agrário, segundo levantamento anual da CPT (2018), apesar dos esforços para dar acesso à terra aos agricultores de pequena escala. Naquele ano, houve 654 conflitos, contra 884 em 2017 (aumento de 35%) (Tabela 2).

Tabela 2

Conflitos fundiários no Brasil de 2008 a 2015

Ano	No. de conflitos	Famílias envolvidas	Área com conflito (ha)
2008	582	60.136	6.568.738
2009	654	68.557	15.116.590
2010	702	63.454	13.312.326
2011	864	82.706	14.410.615
2012	794	81.074	13.181.559
2013	767	74.951	6.228.656
2014	757	100.224	8.134.230
2015	742	102.973	21.387.150
2016	939	121.552	23.697.010
2017	884	106.196	37.019.414

Nota. Adaptado de Área em Conflito de CPT, 2018, https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/category/4-areas-em-conflito?limitstart=0,

[29] Consultar Apêndice A para gráfico com número de famílias assentadas por ano pelo INCRA até 2016.

Segundo a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), existiam 732 terras indígenas tradicionalmente ocupadas[30] ou reservas indígenas[31] em diferentes fases de constituição[32] em 2018 (FUNAI, 2018). Quatrocentos e sessenta e nove unidades (64%) estavam regularizadas e as demais, em diferentes etapas de regularização[33]. É notório o avanço na proteção do direito à terra e aos recursos naturais da população indígena desde 1988.

Segundo o INCRA, existiam 1.715 processos registrados na instituição para regularização de terra quilombola, dos quais apenas 17 (2%) encontravam-se titulados[34] em março de 2018. A soma de área de todos os processos iniciados representava cerca de 2,5 milhões de hectares, ocupados por 33 mil famílias (INCRA, 2018a).

O empenho do poder público para assentar trabalhadores rurais e demarcar área indígena e terra quilombola soma-se aos esforços já mencionados anteriormente neste capítulo para definir e proteger direitos de propriedade sobre a terra. Em poucas palavras, o ambiente institucional brasileiro sobre a propriedade da terra está se aperfeiçoando. Leis foram criadas para permitir a formação de um cadastro de imóveis com informações geoespacializadas e integrado a outros cadastros existentes. Iniciativas para promover a regularização fundiária estão em curso. São também notórios os avanços no assentamento de família no campo e reconhecimento do direito de acesso à terra da comunidade indígena. Por outro lado, os levantamentos de conflitos no campo e o grande número de terras de comunidades tradicionais pendente de demarcação clamam por mais avanços. Se o Estado não protege o direitos de propriedade, ao menos em nível mínimo necessário, os detentores de direitos buscam arranjos privados alternativos para preencher esta lacuna (Dixit, 2009).

---

[30] Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas: São as terras indígenas de que trata o art. 231 da Constituição Federal de 1988, direito originário dos povos indígenas, cujo processo de demarcação é disciplinado pelo Decreto n.º 1775/96. Disponível em: http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas

[31] Reservas Indígenas: São terras doadas por terceiros, adquiridas ou desapropriadas pela União, que se destinam à posse permanente dos povos indígenas. São terras que também pertencem ao patrimônio da União, mas não se confundem com as terras de ocupação tradicional. Existem terras indígenas, no entanto, que foram reservadas pelos estados-membros, principalmente durante a primeira metade do século XX, que são reconhecidas como de ocupação tradicional. Disponível em: http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas

[32] Fases para constituição de terra ou reserva indígena: em estudo, delimitadas, declaradas, homologadas, regularizadas e interditadas ao ingresso de terceiros para proteção de povos isolados.

[33] Consultar Apêndice C para tabela sobre número de terras indígenas tradicionalmente ocupadas e reservas indígenas e fase de regularização.

[34] Consultar Apêndice D para tabela com o número de processos abertos junto ao INCRA para regularização de terras quilombolas até março de 2018.

3.4 Ambiente institucional estadual acerca da propriedade da terra

A sessão anterior discutiu o ambiente institucional sobre a propriedade da terra em âmbito nacional. Esta sessão discute como Bahia e Pará vêm buscando solucionar disputas fundiárias e aperfeiçoar seus ambientes institucionais, com implicações para as empresas florestais ali presentes. A escolha destes estados é justificada pela presença de plantios florestais e destacada relevância de mudanças institucionais reportadas pelos executivos entrevistados na parte empírica deste trabalho.

Os dois exemplos discutem como e o porquê de o ambiente institucional ser distinto em cada unidade federativa.

3.4.1 Ambiente institucional na Bahia

Na Bahia, a partir de 2007, com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo do estado, uma nova postura em relação às reivindicações de grupos historicamente fragilizados no acesso a direitos sobre a terra foi adotada (Souza, 2017). Neste ano, foi criada a Secretaria de Relações Institucionais (SERIN) com o objetivo de buscar solução para conflitos agrários. Em 2009, foram implementadas mudanças no processo de análise e execução dos pedidos de reintegração de posse. Desde então os pedidos passaram a ser analisados conjuntamente pela SERIN, Polícia Militar e, posteriormente, também pela Secretaria de Desenvolvimento Rural. A execução dos pedidos passou a ser comunicada previamente aos movimentos sociais. Durante a implantação das mudanças, houve paralização dos processos de reintegração de posse envolvendo empresas florestais, o que representou uma "moratória" temporária por parte do Governo do Estado da Bahia (Magalhães, 2017a), induzindo a um acordo extra judicial.

A partir de 2011, a SERIN capitaneou a construção do Acordo Mitigador dos conflitos fundiários rurais no Extremo Sul da Bahia, que foi assinado em 2015. O acordo previa a compra de, aproximadamente, 25.000 hectares de propriedades das empresas Fibria, Suzano e Veracel e destinação para assentamento rural pelo INCRA. Através dele, os movimentos sociais de luta pela terra se comprometeram a deixar as áreas que haviam sido ocupadas depois de julho de 2011 e a não ocupar novas áreas (Veracel, 2015); as empresas se comprometeram em fornecer apoio técnico e educacional aos grupos assentados; e governo da Bahia se comprometeu em garantir o cumprimento dos termos acordados e facilitar o acesso dos produtores às políticas públicas.

Em 2015, por demanda dos movimentos sociais de luta pela terra, foi instituída a Secretaria de Desenvolvimento Rural com o objetivo de promover políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar no estado (Souza, 2017). No mesmo ano, foi implantada a Sala de Situação composta por diferentes instâncias do governo estadual[35], com participação das empresas florestais, para juntas buscarem solução para as dificuldades burocráticas para a pacificação das tensões sociais e resolução das disputas. Quando um caso não é resolvido pela Sala de Situação, é levado ao Secretário de Relações Institucionais e, se necessário, ao governador do estado.

A análise do ambiente institucional na Bahia evidencia como o governo estadual adaptou sua estrutura e adotou medidas para arbitrar conflitos fundiários. Ele também induziu empresas e movimentos sociais a estabelecerem um acordo extrajudicial. Contudo, o sucesso do caminho trilhado depende do ritmo de implementação e atendimento dos termos acordados. Morosidade e atendimento parcial dos compromissos podem reanimar as tensões. Além disso, a existência de tal acordo pode sinalizar a outros grupos ou dissidentes que a invasão é um caminho efetivo para acessar a terra e assim criar um quadro recorrente de desrespeito aos direitos de propriedade. Portanto, a resolução definitiva dos conflitos por terra na Bahia depende de ações complementares, tais como aperfeiçoamento na definição e na proteção de direitos de propriedade.

3.4.2 Ambiente institucional no Pará

As investigações federais sobre grilagem de terras no Brasil no fim dos anos 90 (INCRA, 1999) motivaram investigações sobre irregularidades na titulação de propriedades rurais pelos Conselhos Nacionais de Justiça em diversos estados, dentre eles, Pará (Barreto, Pinto, Brito, & Hayashi, 2008). Ali, entre 2001 e 2006, foram editados quatorze provimentos de bloqueio de registros irregulares de cento e dezesseis (116) imóveis com área superior a dois milhões de hectares no total (Treccani & Benatti, 2012). As denúncias motivaram correições especiais em cinquenta e quatro comarcas do estado entre 2004 e 2006, constatando que vários municípios possuíam área registrada superior à superfície do município (Treccani et al., 2012).

Em 2006, a Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Pará adotou uma nova abordagem para tratar o tema de cancelamento dos registros irregulares. Através do Provimento

[35] Composta por SERIN, Secretaria de Desenvolvimento Rural, Secretaria de Segurança Pública, Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social da Bahia, Casa Militar do Governador, com participação de convidados como o INCRA, Comissão de Direitos Humanos, Procuradoria Geral do Estado e empresas florestais.

13/2006, bloqueou todos os registros de imóveis rurais que excediam o limite constitucional para alienação de terra pública em favor de ente privado sem autorização do Congresso ou Senado Nacional[36] (Treccani et al., 2012). Tal provimento inverteu o ônus da prova ao delegar aos proprietários privados a responsabilidade de apresentar a documentação e a posição geográfica dos seus lotes. As propriedades impactadas poderiam ser debloqueadas quando comprovado o atendimento à suprema lei.

A Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem propôs cancelar os títulos bloqueados pelo Provimento 13 através da via administrativas. Entretanto, a Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior (Processo n. 2008700667-6) negou o pedido e convidou a Comissão a ajuizar uma ação judicial para cada bloqueio. Então a Comissão recorreu ao Conselho Nacional de Justiça que reconheceu, em 2010 (Pedido de Providências n. 0001943-67.2009.2.00.0000), a validade do cancelamento administrativo e decretou o cancelamento dos registros que desrespeitassem o limite constitucional (Treccani et al., 2012). De acordo com Treccani e Benatti (2012, p. 64)): "O cancelamento abre uma possibilidade ímpar para a sociedade paraense: gerenciar seu patrimônio fundiário não a partir de documentos 'nulos', 'podres', mas da ocupação efetiva".

O bloqueio e o cancelamento de títulos de propriedade da terra no Pará geraram, circunstancialmente, indefinição do direito legal de propriedade o que, segundo a Teoria dos Direitos de Propriedade, traz consequências para o direito econômico de propriedade. Eles alcançaram as propriedades da empresa Jari, conforme discutido no estudo de caso do capítulo 6.

A análise do ambiente institucional em âmbito estadual da Bahia e do Pará evidencia a diversidade e a importância das instituições estaduais para a proteção do direito de propriedade sobre a terra. Além disso, aponta para algumas vulnerabilidades regionais. Na Bahia, por exemplo, o fato de a execução de reintegração de posse passar por análise de um colegiado levanta questionamento sobre a independência dos poderes, assim como a existência de vieses ideológicos na gestão pública. No Pará, decisões contraditórias de órgãos públicos sobre uma mesma situação revelam como o marco legal está sujeito a diferentes interpretações. Estes exemplos reforçam a afirmação de que vulnerabilidades institucionais afetam a performance do Estado brasileiro em oferecer proteção aos direitos de propriedade sobre a terra.

[36] Até 1964, propriedades acima de 10 mil hectares necessitavam de autorização do Senado. Em 1964, este limite reduziu para 3 mil hectares. Em 1988, reduziu para 2.500 hectares e a atribuição passou ao Congresso Nacional (Barreto et al., 2008; Treccani & Benatti, 2012).

3.5 Ambiente institucional internacional acerca da propriedade da terra

Convenções e diretrizes internacionais orientam a proteção dos direitos de uso, posse e propriedade da terra por governos e organizações. Muitas delas são referenciadas por programas de certificação socioambiental e por compromissos de adesão voluntária e pautam a concessão de crédito por bancos internacionais.

A convenção 169 sobre Povos Indígenas e Direitos Tribais da Organização Internacional do Trabalho[37] (OIT) foi um marco na proteção dos direitos indígenas e comunidades tradicionais. Está em vigor no âmbito internacional desde 1959 e, no Brasil, desde 1966 (Organização Internacional do Trabalho, 1998). Outro marco internacional é a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas[38] (*United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, UNDRIP) de 2007.

As certificações de manejo florestal responsável internacionais, verificam não apenas o atendimento da convenção 169 da OIT e UNDRIP, mas também incluem outros requisitos relacionados à proteção do direito de propriedade sobre a terra da comunidade próxima aos plantios florestais (Associação Brasileira de Normas Técnicas [ABNT], 2012; Forest Stewardship Council, 2012). O critério 1.6 da versão 5 dos Princípios e Critérios do *Forest Stewarship Council* (FSC) pede "identificar, prevenir e resolver os conflitos envolvendo questões de lei consuetudinária ou estatutária, que possam ser resolvidas extrajudicialmente de maneira oportuna, através do engajamento com as partes afetadas" sendo que conflito pode incluir a propriedade da floresta, contestações sobre posse da terra e contestações da propriedade da floresta ou sua posse. Já o critério 4.1 do mesmo documento requer a identificação de comunidades locais e dos seus direitos de posse, acesso e uso dos recursos florestais e serviços ecossistêmicos dentro da Unidade de Manejo. Já o Programa Brasileiro de Certificação Florestal (CERFLOR)[39], na norma NBR 14.789 (ABNT, 2012), dentro do princípio 1: Cumprimento da legislação, no critério 1.2 pede que "os direitos de comunidades locais, de uso e de ocupação das terras com florestas naturais, devem ser respeitados ...". No Brasil, cerca de 69% da área plantada com florestas homogêneas dos associados ao IBA (5,4 milhões de hectares) estavam certificadas pelo FSC e/ou CERFLOR em 2016 (IBA, 2017).

---

[37] Os direitos sobre a terra estão contidos em quatro artigos (parte II, artigos 11 a 14).
[38] Artigo 26 trata da propriedade da terra, território e recursos utilizados por indígenas.
[39] O CERFLOR é endossado pelo *Programme for the Endorsement of Forest Certification* (PEFC), o que confere amplitude internacional ao seu selo.

No âmbito do mercado financeiro, regras voluntárias orientam os bancos e os empreendimentos financiados a proteger o direito de propriedade sobre a terra de grupos vulneráveis. Um exemplo é a ferramenta do *Principles for Responsible Investment* (PRI) chamada *Responsible investment in farmland* que contém a sessão: *Respect existing land and resource rights* (PRI, 2015). Mais de duas mil instituições são signatárias do PRI, algumas com atuação no Brasil (PRI, 2018).

O *International Finance Corporation* (IFC) possuiu um padrão de desempenho para empreendimentos que necessitam adquirir terra e fazer reassentamento involuntário (International Finance Corporation, 2010). Entre os objetivos consta evitar ou minimizar deslocamentos e atenuar impactos adversos da aquisição de terra ou de restrições de uso.

As Diretrizes Voluntárias de Governança da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais (DVGT) da FAO é o principal documento internacional normativo sobre questões fundiárias entre os países membros da Nações Unidas (FAO, 2015b, 2015a). O Brasil participou ativamente da sua elaboração e vem buscando convergência entre as DVGT e as ações em curso no país relacionadas à terra (França & Marques, 2017).

A necessidade de discutir a implementação das DVGT pela iniciativa privada motivou a formação de um grupo paralelo e internacional de profissionais chamado *Interlaken Group*. Duas publicações sobre a proteção do direito à terra de comunidades pelas empresas são: *Respecting Land and Forest Rights - A Guide for Companies* (Interlaken Group & Rights and Resources Initiative, 2015) e *Land Legacy Issues - Guidance on Corporate Responsibility* (Interlaken Group & Rights and Resources Initiative, 2017).

Em 2015, foram lançados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em continuidade aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio que se encerraram no mesmo ano (Organização das Nações Unidas, 2015). Os ODS servem como linhas-guia para erradicação da pobreza e proteção do planeta. Três metas tratam especificamente da proteção do direito de propriedade e posse da terra[40].

O Brasil apresentou o primeiro Relatório Nacional Voluntário no Fórum Político de Alto Nível de 2017, contendo uma avaliação dos objetivos alcançados até 2015 e subsídios para implementação dos ODS até 2030. Um dos desafios elencados foi: "combater a insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão produtiva rural em grupos populacionais específicos, com ênfase em povos e comunidades tradicionais e outros grupos sociais

[40] Metas 1.4, 2.3 e 5.a

vulneráveis no meio rural" (Nações Unidas no Brasil, 2017, p. 25). Algumas empresas florestais no Brasil são signatárias dos ODS (Fibria, 2018a; Klabin, 2017).

Em síntese, existem diversas normas internacionais que pautam diretamente a atuação do setor florestal tais como os sistemas de certificação, critérios para concessão de financiamento e compromissos voluntários; há também compromissos assumidos pelo governo brasileiro, como as DGVT, que têm efeito indireto sobre as empresas. Portanto, o marco institucional internacional soma-se ao marco nacional para a proteção do direito de propriedade sobre a terra. Segundo North (1990), as instituições moldam a estrutura de incentivos da atividade econômica.

O objetivo deste capítulo foi compreender as vulnerabilidades na proteção legal do direito de propriedade sobre a terra pelo Estado no Brasil e o conjunto de normas que condicionam as escolhas estratégicas das empresas florestais para atingir o mesmo objetivo. Conforme apresentado no referencial teórico, quando Estado falha ou não é eficiente no exercício do seu papel, muitas vezes em razão do marco institucional em formação, agentes privados buscam preencher a lacuna através de diferentes mecanismos.

A análise empírica empreendida no capítulo 6 identifica as estratégias de proteção empregadas pelo setor de floresta plantadas no Brasil, as variáveis do processo decisório e discute a relação de ambas com o ambiente institucional. Antes disso, porém, são apresentados o modelo teórico (capítulo 4) e o método de pesquisa (capítulo 5).

4 Modelo teórico

Até este momento, sabe-se que o Estado pode enfrentar limitações no exercício de seu papel como guardião dos direitos de propriedade. A revisão da literatura aplicada evidenciou que, no Brasil, a proteção legal do direito de propriedade sobre a terra é atenuada (afetada) pela qualidade das instituições e/ou pelo processo de estabelecimento de direitos formais. Sabe-se que a terra é um bem escasso e que a competição por acesso a ela tende a se acirrar ao longo do tempo e com a expansão da fronteira agrícola. Em assim sendo, pergunta-se como a qualidade das instituições influencia a escolha estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra no setor de florestas plantadas no Brasil? Para responder esta pergunta é formulado um modelo com base em três proposições para explicar a adoção de mecanismos de proteção de direitos de propriedade por agentes econômicos. O modelo adota os seguintes pressupostos: (i) existência de custos de transação positivos, (ii) que um ativo é composto por um conjunto de atributos aos quais estão associados os direitos de propriedade e (iii) que a ação de captura incita a ação de proteção de direitos.

4.1 A qualidade do ambiente institucional e a adoção de mecanismos privados de proteção

A proteção de direitos de propriedade é condição necessária para a existência das transações (Barzel, 1997, 2002; Dixit, 2004; Zylbersztajn, 2010, 2012); por exemplo, só existem transações de compra e venda de terras se o direito à propriedade privada estiver estabelecido em um país. Conforme discutido durante o referencial teórico, a especialização do Estado na atividade de definição e proteção de direitos, permite que ele usufrua de ganhos de escala e de escopo (Barzel, 1997, 2002). Este fato gera benefícios aos seus protegidos por ser capaz de fazer valer direitos a um custo menor do que os cidadãos atuando por si (Barzel, 1997). Todavia, questiona-se se este racional é sempre verdadeiro.

No caso da propriedade da terra, o Estado goza de economia de escala no delineamento de direitos e resolução de disputas porque centraliza o cadastro e registro de imóveis, sendo tais informações empregadas pelos órgãos públicos no exercício de suas funções e pelas cortes de justiça para resolver litígios. Os limites e a localização das propriedades necessários à caracterização física do imóvel são estabelecidos através do cadastro; já os direitos de propriedade associados ao ativo são detalhados por meio do registro. Embora haja um custo

para manutenção dos bancos de dados e dos órgãos públicos, incluso o sistema de justiça, ele é inferior ao emprego de testemunho de vizinhos quanto aos direitos de propriedade para resolver divergências (Barzel, 2002). As frequentes operações de subdivisão (desmembramento), unificação (remembramento) e/ou transferência de propriedade (por transação de compra e venda, doação, transferência de direitos hereditários, alienação fiduciária, desapropriação, expropriação, entre outras) aumentam a propensão a disputas e tornam mais desafiador assegurar a propriedade (*ownership*). Portanto, é desejável que uma organização centralize as informações sobre tais operações. Em face destes argumentos, o Estado tornou-se figura central na proteção do direito de propriedade sobre a terra na maior parte dos países. O problema central deste trabalho repousa sobre o fato de que, no Brasil, em alguns casos, a descrição dos imóveis rurais e dos direitos a eles associados não estão claramente definidos, conforme discutido na revisão de literatura, em razão das lacunas ou inconsistências nos cadastros e registros de imóveis rurais ou pelo processo de estabelecimento de direitos formais de propriedade em áreas de fronteira agrícola.

A qualidade das instituições formais tem implicação sobre as atividades de captura e proteção empreendidas pela e contra a firma. A captura contra a firma é definida como emprego de recursos para apropriação de direitos econômicos de propriedade sem compensação aos possuidores originais (K. Foss & Foss, 2005). Para que a captura seja bem-sucedida, então o seu custo não deve ser proibitivo e alguns atributos devem estar alocados em domínio público (Monteiro & Zylbersztajn, 2012a). A proteção é definida como emprego de recursos para reduzir os incentivos para outros agentes capturem direitos de propriedade (K. Foss & Foss, 2005). Em outras palavras, o que a teoria prediz é que, na ausência de uma clara definição de direitos de propriedade sobre a terra, os indivíduos (a firma e sua contraparte) empregam recursos para legitimar o direito que julgam possuir. Um exemplo: uma comunidade tradicional pode buscar nos órgãos competentes o reconhecimento formal pelo direito consuetudinário sobre a terra, enquanto um proprietário busca obter a regularidade fundiária do mesmo imóvel.

Na condição de equilíbrio, em teoria, a quantidade de recurso usada na proteção está à altura da captura, considerando o retorno decrescente de ambas atividades (β) e que existe uma relação de eficiência entre captura em relação à proteção (σ, sendo $\sigma \geq 0$) (Dixit, 2004; Monteiro & Zylbersztajn, 2012b). Nesta condição, nenhum agente se arrepende do respectivo esforço (Dixit, 2004; Monteiro, 2010). Contudo, como a quantidade de recurso empregada em cada uma destas atividades é fruto da expectativa dos agentes, então pode haver uma alocação não eficiente do mesmo (aquém ou além do necessário), fato que leva à dissipação de valor (K. Foss

& Foss, 2001a). Em outras palavras, o benefício de parte do recurso empregado na atividade não é recebido por ninguém (Barzel, 1997).

Monteiro e Zylbersztajn (2012b) propõem que β está associado ao fator tecnológico e que sua eficácia pode variar entre 0% a 100%. Já σ está associado à localização ou à transação e também pode variar de 0% a 100%. Portanto, os dois elementos que influenciam os esforços de proteção e captura são: (1) características tecnológicas e (2) a qualidade dos controles institucionais em cada localidade que dão suporte aos direitos de propriedade.

No modelo heurístico para escolha do mecanismo de proteção de direitos de propriedade (Monteiro, 2010; Monteiro & Zylbersztajn, 2012b), o fator tecnológico foi considerado constante para isolar o efeito do ambiente institucional. No presente trabalho, o fator tecnológico também é mantido constante porque a mesma tecnologia para a definição e proteção de direitos de propriedade está nacionalmente disponível. Segundo os autores do modelo heurístico, onde a qualidade do ambiente institucional é relativamente alta, a eficácia relativa da captura tende a zero. Dado o ganho de escala e escopo pelo Estado na atividade de *enforcement*, seu custo é inferior à proteção privada. Portanto, a melhor forma de proteger o direito de propriedade é recorrer ao sistema legal. Em outras palavras, onde o direito de propriedade sobre a terra está claro, há pouco espaço para que terceiros venham a questioná-lo; caso o façam, as partes buscam resolver a disputa através do Estado (buscam de informações no arquivo público, cartórios ou no instituto de terra ou abrem um processo judicial). À medida que a qualidade do ambiente institucional decai, a eficácia relativa da atividade de captura aumenta e a efetividade do sistema legal em garantir o direito de propriedade fica reduzida. O custo de proteção pelo o Estado aumenta mais rapidamente do que custo da proteção privada, logo, o último passa a ser o mecanismo preferencial em detrimento ao primeiro.

O racional do parágrafo anterior equivale dizer que, em locais onde os cadastros e registros de terra abrangem uma porção significativa dos imóveis rurais, onde houve reconhecimento formal do direito consuetudinário sobre a terra de comunidades tradicionais, onde há um grande contingente populacional vivendo nos centros urbanos, logo pouca demanda de acesso à terra e a população usufrui de boas condições de vida (bom IDH), então esta unidade federativa está próxima à condição I_1 do modelo heurístico (Monteiro, 2010; Monteiro & Zylbersztajn, 2012b). Nesta situação, os agentes buscam proteger seus direitos prioritariamente através dos mecanismos públicos. Em oposição, quando as condições institucionais estão fragilizadas tal como limitada porção dos imóveis rurais cadastrados e registrados, onde há disputas de terras entre proprietários e comunidades tradicionais com direitos consuetudinários não reconhecidos, onde grande parte da população está no meio rural e busca acesso à terra para

geração de renda ou quando o grau de desenvolvimento humano é baixo, então a localidade se aproxima da condição I_2 do modelo heurístico. Nesta situação, a forma preferencial de proteção de direitos de propriedade são os mecanismos privados, uma vez que os mecanismos públicos são percebidos como dispendiosos, morosos e incertos.

O racional apresentado nesta sessão subsidia a primeira proposição (P1) deste trabalho:

➔ P1: Em unidades federativas onde o ambiente institucional está fragilizado e, portanto, o Estado tem alto custo para garantir a proteção de direitos, mecanismos privados são adotados para a proteção de direitos de propriedade.

4.2 Os diferentes atributos e os mecanismos de proteção

Apesar de um bem ser uma entidade física, pode também ser compreendido como um conjunto de atributos (Barzel, 1997), tal como uma propriedade rural que é caracterizada pela qualidade do solo, disponibilidade de água, condição de acesso e também sua condição fundiária e pressão de ocupação e uso do solo e de seus recursos naturais. Os direitos de propriedade estão atrelados a estes atributos (Barzel, 1997). A severidade da captura pode ser distinta para os diferentes atributos (Monteiro & Zylbersztajn, 2012a). Logo, distintas estratégias são empregadas para proteger cada dimensão; por consequência, diversos esforços de proteção podem estar relacionados a um mesmo bem (Zylbersztajn, 2010, 2012; Zylbersztajn & Caleman, 2009). Um exemplo: a mesmo tempo que um agente empenha esforços para obter a regularidade fundiária de um imóvel rural, ele pode se engajar com seus vizinhos para compreender a pressão sobre a área e tomar medidas para reduzir esta pressão.

Para Barzel (1982, 1997), os atributos protegidos por direitos legais são aqueles de pequena variabilidade e de fácil mensuração, tais como os atributos de *commodities* estipulados em contrato. Em oposição, existem atributos para os quais a proteção legal é diminuta, sendo o direito econômico de propriedade a via preferencial de proteção. Atributos de alta variabilidade e de difícil mensuração são usualmente protegidos por direitos econômicos. Característica intrínseca como dificuldade de imitação, dificuldade de apropriação (Monteiro, 2010) ou localização geográfica (K. Foss & Foss, 2005) também influenciam a proteção por direitos legais e econômicos de propriedade. Em se tratando da propriedade da terra, a localização geográfica é determinante do grau de disputa de direitos sobre ela. Propriedades distantes dos centros de consumo de produtos agrícolas, possuem maior custo logístico, logo são menos disputadas (Alston et al., 1996). Entretanto, os esforços de proteção legal e privado sobre um

mesmo ativo não são excludentes; ao contrário, juntos determinam os incentivos para estabelecimento de uma transação (Zylbersztajn 2010, 2012). Barzel (2002) corrobora esta tese ao afirmar que acordos são, com frequência, sujeitos a múltiplas formas de fazer valer direitos de propriedade. No exemplo sobre uma propriedade a pouco mencionado, a regularização fundiária é um mecanismo de proteção predominantemente legal, já o engajamento com os vizinhos é um mecanismo de proteção predominantemente privado. As duas ações em conjunto aumentam a probabilidade de manutenção de posse e propriedade de um imóvel.

Conforme já explorado aqui, quanto menor a qualidade do *enforcement* de direitos pelo ambiente institucional, menor a segurança legal sobre os atributos de um recurso. Neste caso, ações estratégicas concebidas pelas firmas se tornam mais complexas, demandando esforços de proteção privados que podem envolver um número de estratégias e adaptações organizacionais alternativas (Monteiro & Zylbersztajn, 2012a). Em outras palavras, quando as condições institucionais estão fragilizadas tal como limitada porção dos imóveis rurais cadastrados e registrados, onde há disputas de terras entre proprietários e comunidades tradicionais com direitos consuetudinários não reconhecidos, onde grande parte da população está no meio rural e busca acesso à terra para geração de renda ou quando o grau de desenvolvimento humano é baixo, então é necessário adotar um conjunto de estratégias para definir e proteger direitos sobre a terra. Isto porque, uma ação é complementar à outra. Algumas destas ações são complexas porque envolvem diversos *stakeholders* internos e/ou externos à firma. Além disso contam com adaptações organizacionais para sua implementação, adaptações estas primeiramente implantadas em uma operação florestal e, depois, ampliada para toda a organização.

O racional discutido nesta sessão gera a segunda proposição (P2) deste trabalho:

➔ P2: Múltiplos mecanismos de proteção do direito de propriedade sobre a terra coexistem dentro da mesma organização.

4.3 Os custos de transação e os mecanismos de proteção

Custo de transação é o custo associado à transferência, captura e proteção de direitos (Barzel, 1997). Neste trabalho ele é compreendido como o custo de definição e proteção de direitos de propriedade sobre a terra. Caso ele não existisse, então a alocação inicial de recursos (ou direitos de propriedade) seria pouco relevante porque as partes envolvidas em uma transação poderiam negociar até que a condição de eficiência fosse atingida (ou valor maximizado) (Coase, 1960). Como a ausência de custos de transação é uma condição hipotética,

então as firmas deparam-se com o dilema de alocação de recursos entre as atividades de: geração, captura e proteção de valor (Dixit, 2004). Isto quer dizer que as firmas, além de alocar recursos na atividade fim como a produção florestal, alocam também recursos em atividades que permitem manter a posse e a propriedade da terra tal como manutenção de um departamento jurídico, de sustentabilidade, de geoprocessamento e/ou de gestão fundiária.

Pela hipótese de maximização, as partes envolvidas em uma transação buscam minimizar custos de transação (Barzel, 1997; Coase, 1960; Foss & Foss, 2005). Para tanto, empregam o método de menor custo para capturar o atributo alocado em domínio público, dadas as restrições a que estão submetidas (Barzel, 1997).

Para Dixit (2004), custos elevados para usar o sistema legal para a proteção de direitos levam à adoção de formas alternativas de governança econômica. Alguns custos explorados pelo autor são: o tempo para se obter uma decisão judicial, a imprevisibilidade das mesmas, a subestimativa das perdas, fato de tornar públicas informações confidenciais e sinalização ao mercado das características rigidez e de baixa propensão a negociar. Além disso, a dificuldade de verificação das condições contratuais torna difícil a ação da justiça. Algumas formas alternativas de governança econômica que aquele autor estudou foram: governança com base no relacionamento, a governança com base na prestação de serviço por uma terceira parte privada especializada em fazer cumprir os contratos e proteção privada unilateral de direitos. Outras estratégias podem ser vislumbradas em razão de haver custos para se usar o sistema de justiça como, por exemplo, evitar investimentos em locais onde direitos de propriedade não estejam bem definidos ou evitar aquisição de ativos cujos direitos são frágeis, pois o custo para resolução de uma disputa ou o risco reputacional envolvido podem superar o valor do imóvel.

O racional econômico para seleção do mecanismo de proteção do direito de propriedade proposto por Dixit (2004), Monteiro (2010) e por Monteiro e Zylbersztajn (2012b) pode ser também aplicado à alocação de recursos internos da firma. No contexto estudado, recursos internos são compreendidos como os diferentes departamentos que se relacionam com a problemática proteção do direito de propriedade sobre a terra.

O racional apresentado nesta sessão sustenta a terceira proposição (P3):

➔ P3: A escolha do mecanismo de proteção do direito de propriedade sobre a terra procura minimizar custos de transação.

As três proposições pautam a discussão de resultados nos capítulos 6 e 7.

5 Método de pesquisa

O objetivo deste capítulo é detalhar as etapas, os procedimentos e os critérios de seleção e de análise empregados durante o trabalho empírico. Ele está divido em: delineamento da pesquisa e estudo de caso.

5.1 Delineamento da pesquisa

O delineamento da pesquisa seguiu as etapas de definição do domínio empírico ou fenômeno sob estudo, do domínio conceitual e do domínio metodológico conforme proposto por Brinberg & McGrath (1985).

O primeiro passo para delimitação do domínio empírico foi a elaboração da pergunta de pesquisa, seguida de revisão bibliográfica sobre o tema para identificação do estágio de compreensão do fenômeno escolhido. Esta etapa revelou a existência de muitos estudos sobre a relação entre desmatamento e conflitos sociais com a falta de proteção de direitos de propriedade sobre a terra, especialmente em regiões de fronteira agrícola no Brasil; foi constatada também a existência de trabalhos sobre conflitos fundiários associados ao setor florestal. Por outro lado, poucos trabalhos buscaram tecer a relação entre a falta de proteção de direitos de propriedade sobre a terra e as escolhas estratégicas empresariais no Brasil. Portanto, por se tratar de tópico pouco explorado pela literatura, optou-se por uma abordagem de pesquisa exploratória e qualitativa.

O referencial teórico empregado é a vertente da Teoria dos Direitos de Propriedade chamada de Análise Econômica dos Direitos de Propriedade desenvolvida por Barzel, (1994, 1997, 2002), conforme apresentada no capítulo específico.

Dentro do domínio metodológico, foram adotados recortes para circunscrição do problema de pesquisa e sua compreensão em profundidade. O estudo contempla o setor de florestas plantadas no Brasil por utilizar de grandes extensões de terra para produção de toras à indústria nacional, ocupando cerca de 12% [41]da área cultivada no país, podendo ser proprietário de terras ou não. As florestas plantadas estão presentes em diferentes unidades federativas, fato

[41] A área cultivada por plantios florestais no Brasil em 2016 foi de 7,84 milhões de hectares (IBA, 2017). No mesmo ano, a área cultivada no território nacional foi estimada em 65,913 milhões de hectares pela EMBRAPA (https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/30972114/nasa-confirma-dados-da-embrapa-sobre-area-plantada-no-brasil).

que incita a comparação do ambiente institucional entre estados. Por fim, é um setor organizado, para o qual existe disponibilidade de informação e abertura para coleta de dados.

Um segundo recorte metodológico foi limitar o estudo aos conflitos relacionados à propriedade da terra, apesar da relevância de outros impactos da atividade.

Um terceiro recorte metodológico foi a compreensão dos esforços de proteção de direitos de propriedade tão somente. Entende-se que eles englobam a utilização do sistema legal e de um conjunto de mecanismos privados, ambos claramente presentes no cotidiano dos executivos.

O último recorte metodológico foi limitar a coleta de informações primárias às percepções dos executivos do setor através das técnicas de entrevistas semiestruturadas e análise de documentos internos das organizações, como detalhadas a seguir. Sabe-se que o tema propriedade da terra é de interesse de muitos públicos, além das empresas: comunidade, governo, institutos de pesquisa, organizações da sociedade civil, mídia, entre outros. Contudo, o objetivo aqui pretendido é compreender a relação entre a qualidade das instituições e a escolha estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra sob a perspectiva das organizações privadas. Estudos que contemplem a percepção de outros atores são muito desejáveis e podem complementar ou confrontar os resultados aqui encontrados.

O presente trabalho emprega o método estudo de caso múltiplo. A princípio, ele seria complementado por um modelo estatístico com base em respondentes individuais quanto a escolha dos mecanismos de proteção. Contudo, como maior parte das empresas florestais possuem plantios em mais de um estado e as respostas não faziam distinção entre as localidades, não foi possível isolar o efeito do ambiente institucional para a mesma empresa em unidades federativas diferentes. Logo, a modelagem estatística mostrou-se inviável a partir das informações coletadas.

As contribuições pretendidas são: (i) identificação das estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra empregadas pelas empresas florestais no Brasil, (ii) identificação das variáveis que explicam a escolha estratégica e (iii) compreensão da relação entre a qualidade das instituições e a escolha estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra.

O design na pesquisa a pouco descrito é sumarizado na Figura 10.

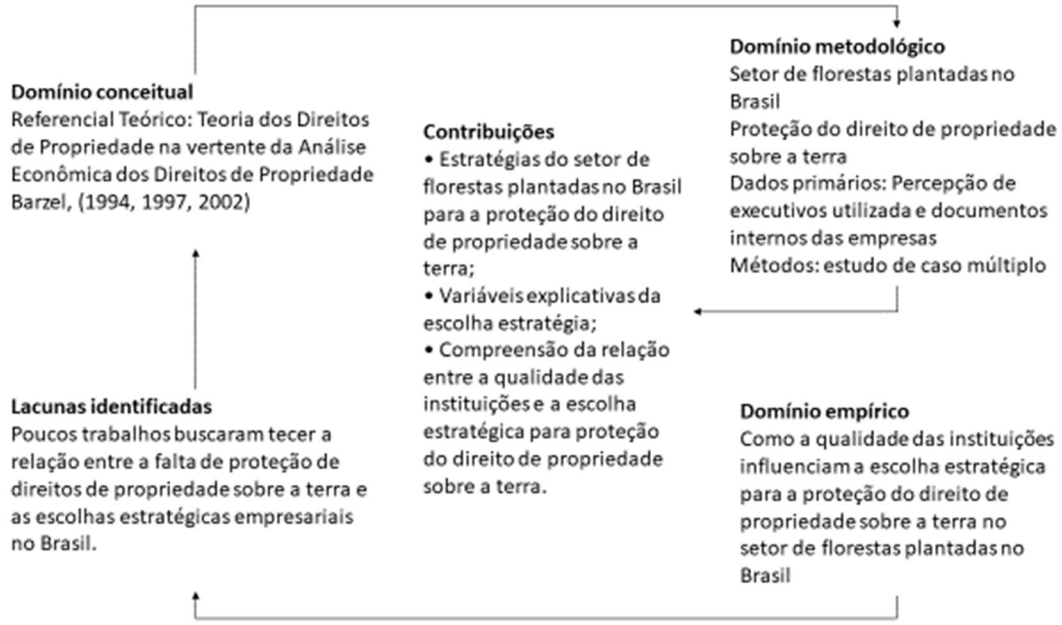


Figura 10: Design de pesquisa. Fonte: a autora

5.2 Estudos de caso

Os estudos de caso são frequentemente utilizados quando é necessário compreender condições complexas e sua relação com o contexto no qual está inserido, empregando múltiplas fontes de dados (Yin, 2010). Este método vai ao encontro dos objetivos deste trabalho por se tratar de uma das primeiras pesquisas a compreender as estratégias do setor de florestas plantadas no Brasil para a proteção do direito de propriedade sobre a terra, à luz do referencial teórico na Teoria dos Direitos de Propriedade. Logo, trata-se de um trabalho descritivo explanatório na classificação de Yin (2010).

A seguir, são apresentadas as etapas empregadas para a elaboração do estudo de caso.

5.2.1 Seleção dos casos

Três empresas são objetos de estudo de caso: Fibria, Jari e Suzano. Os critérios para seleção foram dois: (a) tamanho de área própria destinada a plantios comerciais e conservação da vegetação natural (hectares); e (b) frequência com que a empresa é associada a conflitos fundiários, segundo revisão da literatura aplicada (Tabela 3).

De acordo com informações compiladas pela consultoria Consulfor em março de 2018 e gentilmente cedida à pesquisadora, Fibria e Suzano eram as maiores plantadoras de florestas

plantadas do Brasil com mais de 500 mil hectares cada. A Jari ocupava a décima segunda posição.

A revisão de literatura de artigos sobre as empresas florestais no Brasil foi feita através da base de artigos *Web of Knowledge* em janeiro de 2018, para publicações entre 2007 e 2017, em revistas revisada por pares, contendo as palavras chave: *land conflict*, *land tenure*, *land rights*, *forest companies*, *forest sector*, *paper industry* e *Brazil*. A busca em português não trouxe artigos adicionais. A leitura dos abstracts permitiu selecionar artigos para leitura completa. Uma publicação não foi encontrada. Após a análise de artigos duplicados, nove publicações fizeram parte da revisão da literatura aplicada (Fig, 2007; Kröger, 2011, 2012, 2013, 2014, 2017; Kröger & Nylund, 2012; Myllylä & Takala, 2011; Oberling, La Rovere, & de Oliveira Silva, 2013). O critério para classificar a frequência de menção às empresas foi: alta quando mencionada por seis ou mais artigos; média, quando mencionada por três a cinco artigos; e baixa quando mencionada um ou dois artigos; nada consta (NC) quando não foi citada por nenhum artigo.

As duas empresas com maiores áreas plantadas e maior frequência de menção pelos artigos foram selecionadas para estudo de caso. O Grupo Jari foi selecionado em razão do conhecido processo histórico de regularização fundiária, além de estar entre os grandes plantadores de florestas no Brasil e ter sido mencionado pelos artigos incluídos na revisão bibliográfica aqui detalhada.

Tabela 3

Critérios para seleção de estudos de caso

Empresa	**Hectares plantados com pinus e/ou eucalipto em março de 2018 (ha)**	**Frequência com que é mencionada pela revisão de literatura (alta, média, baixa e NC)**
Fibria	**596.563**	**Alta**
Suzano	**506.552**	**Alta**
Klabin	252.590	Baixa
Eldorado Brasil	205.000	Baixa
Gerdau	190.000	NC
Duratex	186.170	NC
Melhoramentos CMPC	178.000	NC
Arauco	137.478	NC
Cenibra	131.070	Baixa
Rotavi Italmagnésio	118.579	NC
GFP	106.460	NC
Grupo Jari	**90.000**	**Baixa**
Veracel	88.402	Média
Bahia Specialty Celulose	82.550	NC
Vallourec	81.663	NC

Fonte: Consufor e a autora

Contratos de confidencialidade foram assinados com duas empresas, fato que condicionou a publicação dos respectivos casos à aprovação prévia. Em razão do compromisso assumido no Termo de Consentimento Livre Esclarecido e por ser uma técnica de validação do estudo de caso (Yin, 2010), o texto da terceira empresa também foi submetido à revisão dos informantes.

5.2.2 Preparação para a coleta de dados

Para elaboração de um estudo de caso, Yin (2010) sugere que cinco componentes do projeto de pesquisa estejam previamente bem definidos: (1) as questões de pesquisa, (2) as hipóteses (chamadas pelo autor de proposições), quando houver, (3) a(s) unidade(s) de análise ou, em outras palavras, qual o fenômeno analisado, (4) o raciocínio lógico que estabelece a conexão das hipóteses aos dados empíricos e (5) os critérios para interpretar as constatações. Com base nos objetivos e proposições, foi elaborado o protocolo de pesquisa[42].

[42] O protocolo de pesquisa está disponível no Apêndice E.

O questionário que acompanhou o protocolo de pesquisa foi testado junto a três executivos do setor florestal que ocupam posições nos departamentos: jurídico, gestão patrimonial e relações com a comunidade em outubro de 2017[43].

5.2.3 Coleta de dados

Os estudos de caso foram elaborados a partir de fontes primárias e secundárias de informação. As fontes primárias foram as entrevistas e documentos internos das empresas. As fontes secundárias de informação foram artigos científicos, notícias disponíveis em websites e informações disponibilizadas por órgãos públicos e pela CPT[44].

As entrevistas em profundidade e semiestruturadas foram realizadas exclusivamente pela pesquisadora com três ou quatro representantes de cada empresa. Em todos os grupos foi incluído um profissional da área patrimonial e/ou departamento jurídico e outro da área responsável pelo relacionamento com comunidade. O terceiro representante pertencia a uma das seguintes categorias: departamento florestal, acionista ou Inteligência Patrimonial. Todos os profissionais atuavam em nível de gerência ou diretoria. O intuito foi colher informações e percepções complementares entre os executivos. Estes profissionais podem ser considerados informantes-chave.

Os informantes-chave, em razão de características pessoais e posições ocupadas, são capazes de fornecer informação aprofundada do que acontece ao seu redor, são pessoas com um olhar crítico em relação aos seus cotidianos (Marshall, 1996). A vantagem desta técnica é permitir a coleta de informação em relativo curto período de tempo, se comparado a outras técnicas como o *survey* ou entrevista antropológica com um grande número grupo de indivíduos (Tremblay, 1957) . Contudo, os informantes devem preencher alguns requisitos: seus papéis na sociedade ou organização devem expô-los às informações de interesse do pesquisador; devem ter capacidade de absorver informação e fazer conexões; estar abertos para compartilhar seu conhecimento e possuir capacidade de o fazer de forma compreensível; e ser objetivo e imparcial, sendo que vieses relevantes devem ser de conhecimento do pesquisador (Marshall, 1996; Tremblay, 1957). Contudo, a técnica possui limitações (Marshall, 1996). Sabe-se que os informantes chave não possuem a totalidade de conhecimento existente entre o grupo que

[43] O questionário de entrevista está disponível no Apêndice F.
[44] Consultar Apêndice G para endereço eletrônico onde as informações disponibilizadas por órgãos públicos e pela CPT estão publicamente disponíveis.

representa. Além disso, podem revelar apenas informações que são politicamente ou socialmente aceitas. Por último, a relação entre o pesquisador e o entrevistado pode interferir na qualidade das informações. Todas estas ressalvas foram consideradas na coleta e tratamento das informações coletadas através dos informantes-chave.

As entrevistas aconteceram entre 15 de janeiro a 11 de junho de 2018 e tiveram duração de quarenta e cinco minutos a três horas. Foram conduzidas pessoalmente ou por telefone. Todas foram gravadas com a permissão dos entrevistados e transcritas.

5.2.4 Análise de dados

Cada estudo de caso foi analisado individualmente (*within-case analysis*), seguido de comparação entre eles (*across-case*). A análise dos casos individualmente considerou os critérios de análise conforme descritos no protocolo de estudo de caso e comparou os dados empíricos às proposições apresentadas no capítulo sobre modelo teórico. As entrevistas passaram por análise de conteúdo e os documentos internos das empresas passaram por análise documental, conforme mencionado a seguir. A comparação entre os estudos de caso permitiu identificar as convergências e divergências entre eles.

5.2.4.1 Análise de conteúdo

A análise de conteúdo é um "conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens" (Bardin, 2016, p. 44). A maior parte de tais técnicas é do tipo temático e frequencial (Bardin, 2016). Neste trabalho, foi usado a análise de conteúdo classificatória de respostas a perguntas abertas de um questionário.

Cada corpus de análise foi formado pela transcrição da entrevista dos executivos de uma mesma empresa. Todo o conteúdo foi analisado para responder aos objetivos específicos dois (estratégias) e três (variáveis) visto que, por as entrevistas não serem um discurso planificado, os temas aparecem e reaparecem conforme a estrutura de pensamento de cada entrevistado.

Buscou-se identificar unidades de contexto (frase ou conjunto de frases) dentro do corpus capazes de compreender a significação da unidade de registro. Cada unidade de contexto correspondeu a uma contagem.

Empregou-se nove (9) categorias para classificação das estratégias para proteção do direito de propriedade da terra. A lista inicial de categorias foi criada a partir da revisão da literatura. Dixit (2004) listou a governança econômica com base no relacionamento e emprego de proteção privada como opções de mecanismos privados para governança econômica de transações. Barzel (2002) também listou algumas opções para promover o cumprimento de contratos sem uso da força: grupos com fortes relações pessoais (*close kit-groups*), integração vertical entre firmas e emprego de câmaras setoriais e de comércio. A partir da leitura preliminar dos *corpora*, outras categorias de estratégia foram adicionadas à lista. A lista de categorias e o critério semântico para classificação das unidades de contexto são apresentados a seguir (Tabela 4).

Tabela 4

Categorias e critérios semânticos para classificação das unidades de contexto sobre mecanismos para proteção do direito de propriedade sobre a terra

Mecanismo de proteção dos direitos de propriedade sobre a terra	**Critério semântico**
Avaliação do risco socioambiental, fundiário e de não atendimento legal associado ao imóvel	Atividade de levantamento de informação prévio à aquisição de imóvel rural por um ou mais departamentos de uma empresa como o objetivo de subsidiar a decisão de compra e/ou arrendamento.
Construção de acordo *multi-stakeholders*	Acordo firmado entre três ou mais partes com obrigações e deveres entre os signatários em relação ao uso, propriedade e posse sobre a terra.
Desforço e vigilância patrimonial	Esforços empreendidos pela empresa para resguardar seus imóveis de invasão ou uso não autorizado por terceiros.
Emprego de mecanismos legais para resolução de disputas	Emprego do sistema de justiça ou recurso a um órgão da administração pública a fim de dirimir disputa relacionada à propriedade da terra e garantir o cumprimento da decisão judicial ou do órgão público.
Negociação de direitos de propriedade	Negociação entre a empresa e uma contraparte, sem a intermediação de terceiros, quanto aos direitos de uso, posse ou propriedade de um imóvel rural.
Planejamento territorial e aperfeiçoamento da gestão territorial	Atividade de espacialização geográfica do uso, posse e propriedade da terra para fim de planejamento e gestão do uso da terra.
Regularidade fundiária do imóvel	Atividade de obtenção de títulos, cadastro, registro e outros documentos junto ao cartório de registro de imóveis e órgãos da administração pública que comprovem a regularidade fundiária do imóvel e sua titularidade
Relacionamento com *stakeholders*	Atividade continuada de relacionamento da empresa com seus confrontantes, comunidade local e órgãos da administração pública.
Suporte à produção agropecuária e geração de alternativas de renda no meio rural	Atividade de estímulo à produção agropecuária pela empresa através da transferência de recursos financeiros ou prestação de assistência técnica à comunidade local; ou contratação de mão de obra e/ou prestador de serviço formado pela comunidade local.

Cada unidade de contexto foi classificada quanto à participação da comunidade na implementação da estratégia (sim/não); e em quais unidades federativas a estratégia é empregada (todas ou estado em que é utilizada).

Empregou-se onze categorias para a classificação das variáveis que explicam quando cada estratégia é empregada. Esta lista foi criada a partir da leitura dos *corpora*. A identificação e classificação das unidades de contexto seguiu os critérios listados a seguir (Tabela 5).

Tabela 5

Categorias e critérios semânticos para classificação das unidades de contexto sobre as variáveis para a seleção do mecanismo de proteção do direito de propriedade sobre a terra

Variável para seleção da estratégia de proteção do direito sobre a terra	**Critério semântico**
Canal de diálogo	Avaliação da disposição das partes em discutir diretamente, sem a intervenção de terceiros, soluções para a disputa por uso, posse e/ou propriedade de imóvel rural e em respeitar os termos acordados.
Complexidade do caso	Avaliação da influência e/ou interação de fatores do ambiente institucional, tais como: histórico de ocupação do território, características regionais e contexto político sobre a disputa por uso, posse e propriedade de imóvel rural.
Legitimidade do pleito	Avaliação do histórico de uso, posse e propriedade de um imóvel rural onde a incongruência entre eles possa justificar a reivindicação de direito de propriedade pela empresa e/ou por sua contraparte.
Magnitude de dano ao patrimônio da empresa	Avaliação do valor das perdas e danos causados por ato de invasão ou depredação de imóvel rural.
Número de pessoas envolvidas na disputa	Avaliação do número de pessoas envolvidas na disputa pelo uso, posse e propriedade de imóvel rural: um único indivíduo/família ou grupo de indivíduos/famílias
Participação de comunidade tradicional na disputa	Avaliação se comunidade indígena e/ou quilombola estão envolvidas na disputa pelo uso, posse ou propriedade de imóvel rural.
Relevância estratégica do imóvel	Avaliação da relevância do imóvel para suprimento de madeira, logística ou outro aspecto da operação florestal.
Risco reputacional	Avaliação do risco de a disputa pelo uso, propriedade e posse do imóvel rural denegrir o capital reputacional da empresa.
Segurança jurídica sobre o imóvel	Avaliação do conjunto de títulos, registros, cadastros e outros requisitos legais que evidenciam o uso, posse e propriedade do imóvel pela empresa perante as autoridades competentes. Quanto maior a convergência de informações entre os diferentes requisitos legais, maior é a segurança jurídica sobre o imóvel.
Tamanho da área sob disputa	Avaliação da extensão do imóvel rural, em hectares, sob disputa por uso, propriedade e posse entre a empresa e sua contraparte.
Valor sob disputa	Avaliação do valor financeiro, em Reais, do imóvel parcialmente ou integralmente sob disputa por uso, posse e propriedade entre a empresa e sua contraparte

Como regra de enumeração utilizou-se a frequência, ou seja, o número de unidades de contexto classificadas em cada uma das categorias (Tabelas 4 e 5). O pressuposto implícito na análise de frequência é de que, quanto maior a frequência de um tema, mais significativo ou maior importância é atribuído a ele (Bardin, 2016).

Os resultados foram confrontados às proposições do trabalho (P1, P2 e P3).

5.2.4.2 Análise documental

A análise documental consiste em buscar informações explicitas em documentos escritos (Dellagnelo & Silva, 2005). As informações buscadas nos procedimentos e fluxos internos das empresas foram: (i) a presença de departamentos especializados na prevenção e resolução de disputas fundiárias; (ii) existência de procedimento ou outro documento da empresa voltado a prevenção e resolução de disputas fundiárias; (iii) existência de estrutura de governança para tratar disputas fundiárias; (iv) as estratégias documentadas para a proteção do direito sobre a terra; (v) as variáveis documentadas para seleção do mecanismo de proteção do direito sobre a terra.

Os critérios e passos metodológicos discutidos neste capítulo serviram de base para realização da parte empírica deste trabalho, apresentada nos capítulos 6 e 7.

6 Estudo empírico

O capítulo sobre o modelo teórico levantou três proposições com base na teoria de Análise Econômica dos Direitos de Propriedade. O presente capítulo testa estas proposições com o objetivo de responder como a qualidade das instituições influencia a escolha estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra das empresas Fibria, Jari e Suzano individualmente. Para tanto, cada estudo de caso está dividido em sete partes.

A primeira sessão apresenta a empresa em julho de 2018 (unidades industriais, mercados atendidos e abrangência de suas florestas). A segunda sessão aborda as principais disputas fundiárias associadas a cada uma com base na revisão de literatura. De acordo com o referencial teórico aqui empregado, as disputas estão associadas aos esforços de captura que, a sua vez, suscitam ação de proteção de direito. A terceira sessão caracteriza o ambiente institucional acerca da terra nas unidades federativas onde a empresa possui plantios florestais (objetivo específico 1). A qualidade do ambiente institucional em cada estado é avaliada através de indicadores publicamente disponíveis. A quarta sessão identifica as estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra empregadas pelas empresas (objetivo específico 2) com base na análise de conteúdo das entrevistas dos executivos. A quinta sessão apresenta as variáveis determinantes da escolha estratégica (objetivo específico 3), também com base na análise de conteúdo das entrevistas. A sexta sessão aborda a estrutura de governança e os procedimentos de gestão dos esforços de proteção do direito sobre a terra. Utiliza análise documental e informações fornecidas pelos executivos. Ela serve também a triangular informação sobre as estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra (objetivo específico 2) e as variáveis determinantes da escolha estratégica (objetivo específico 3). A última sessão discute os resultados através da confrontação dos dados empíricos com as proposições teóricas.

6.1 Estudo de caso: Fibria

A Fibria surgiu em 2009, a partir da aquisição da Aracruz pela Votorantim Celulose e Papel (VCP).

Em julho de 2018, a empresa possuía três operações industriais: Aracruz (ES), Jacareí (SP) e Três Lagoas (MS). Além disso, possuía participação de cinquenta por cento na Veracel Celulose, localizada em Eunápolis (BA). Era a maior produtora mundial de celulose de eucalipto, com capacidade instalada de 7,25 milhões de toneladas anuais e produção de 5,642 milhões de toneladas em 2017 (Fibria, 2018b). Sua produção abastecia os mercados asiáticos (39%), europeu (32%), norte americano (20%) e latino americano (9%). Sua receita líquida foi de R$11,7 bilhões, Ebitda de R$4,952 bilhões e lucro líquido de R$ 1,09 bilhão (Fibria, 2018a) em 2017. Era uma empresa de capital aberto[45].

Quatro categorias de fornecimento de madeira abasteciam as unidades fabris: áreas próprias (que inclui áreas arrendadas); compra de madeira através do programa de plantio florestal por produtores rurais assistidos pela empresa chamado de poupança ou fomento florestal; compra de madeira de mercado, que inclui compras *spots* ou com contrato de fornecimento; e contratos de parceria rural para produção de toras de eucalipto.

A área total de floresta manejada pela Fibria (área própria) abrangia 1,092 milhão de hectares, dos quais 656 mil hectares eram de florestas de eucalipto, 374 mil hectares destinados à conservação ambiental e 61 mil hectares destinados a outros usos. Eles estavam localizados em 261 municípios nos estados do Espírito Santo, Bahia, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (Fibria, 2018a).

A Fibria possuía as diversas certificações socioambientais, dentre elas: ISO 14000 em todas as unidades florestais e industriais, Sarbanes Oxley, FSC®, Cerflor/PEFC, ISO 9001. Além disso, era signatária dos ODS; participava da Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura e do *Task Force on Climate-related Financial Disclosures*; realizava Inventário anual de Gases de Efeito Estufa; e participava do Índice de Sustentabilidade Empresarial da BM&F Bovespa, do *Dow Jones Sustainability Emerging Markets Index* e do *Environmental Paper Company Index*.

[45] A composição acionária em 2017 era composta por: BNDESpar (29,08%), Grupo Votorantim (29,42%) e ações negociadas no mercado (41,35%) (Fibria, 2018b).

6.1.1 Principais disputas fundiárias

A unidade de Aracruz é aquela com maior número de disputas fundiárias reportadas pela literatura. A origem dos conflitos com as comunidades indígenas está associada aos embates entre os proprietários originários do território e o desenvolvimento do estado a partir dos anos 40 (Fig, 2007; Gerber, 2011; Kröger, 2012, 2014; Kröger & Nylund, 2012; Malina, 2013). Em dezembro de 2007, um acordo entre líderes da comunidade tradicional, procuradores do Ministério Público Federal e a Aracruz Celulose encerrou a disputa por terra. A partir de 2012, a então Fibria estabeleceu o Programa de Sustentabilidade Tupiniquim e Guarani (PSTG) em parceria com a FUNAI e, posteriormente, com outras empresas da região, com o objetivo de construir o relacionamento com a comunidade indígena.

A exemplo do que aconteceu com os grupos indígenas, as áreas de remanescentes de quilombo foram sendo encolhidas pela ocupação do território por outros grupos populacionais e implantação de infraestrutura. Quatro processos de identificação de área quilombola com sobreposição de propriedades da Fibria foram abertos pelo INCRA no norte do Espírito Santo (Fibria, 2012), sendo dois anulados pela Justiça e dois estavam em fase de recurso em 2012. Além disso, em 2010, uma ação liderada pelo Ministério Público do Espírito Santo com o apoio das empresas florestais e com o envolvimento da comunidade destruiu fornos ilegais para a produção de carvão vegetal e desmobilizou grupos carvoeiros (Fibria, 2011). Em substituição à atividade ilegal, alternativas de geração de renda foram fomentadas pelo poder público e pela iniciativa privada. Em dezembro de 2017, dezessete comunidades quilombolas no Espírito Santo participavam do programa de suporte à agricultura familiar chamado Programa de Desenvolvimento Territorial Rural (PDRT) (Fibria, 2018a).

A primeira ocupação massiva de terras por movimentos de luta pela terra na Bahia aconteceu em 1987, mas foi a partir de 2001 que o movimento se posicionou contra os plantios florestais no Extremo Sul e passou a ocupa-los (Araújo, 2010). Em 2011, houve inflexão no relacionamento entre as partes. Governo do Estado, Movimentos Sociais e Fibria iniciaram a construção do Acordo Mitigador dos Conflitos Fundiários Rurais no Extremo Sul da Bahia (Bonaventura, Cardoso, Silva, & Silva, 2009; Fibria, 2016; Magalhães, 2017b, 2017a; Souza, 2017). Os termos do acordo previam desocupação de cinco fazendas daquela empresa e desapropriação de 11 mil hectares para criação de assentamentos rurais (Fibria, 2017).

Existiam também críticas relacionadas à concessão de 6.238 hectares na década de 70 como incentivo à produção florestal no estado (Fibria, 2014a) e sobre o expediente utilizado para legitimação de terras no Espírito Santo nos anos setenta, feito primeiramente em nome de

pessoa física e posteriormente para pessoa jurídica, com a anuência dos órgãos responsáveis à data (Fibria, 2014a).

Quanto às demais unidades da Fibria, foram encontrados poucos artigos relacionados à disputa pela propriedade da terra. Fanzeres (2005) em Malina (2013) reporta invasões pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) nas propriedades do Grupo Votorantim em São Paulo em 2004 motivados pela aquisição de uma fazenda em vias de desapropriação para reforma agrária (Fazenda Camburi). Outros artigos tratam de disputas no Rio Grande do Sul (Kröger, 2011, 2012; Malina, 2013), cujos ativos foram vendidos à CMPC em 2012.

A revisão de literatura sobre as disputas fundiárias da Fibria evidencia o quanto o processo histórico de ocupação do território nacional e de aquisição de terras repercute sobre a empresa, especialmente no Espírito Santo e na Bahia.

A próxima sessão amplia o horizonte geográfico e compara o ambiente institucional acerca da terra nos sete estados com plantios florestais da empresa.

6.1.2 Ambiente institucional nos estados com plantios florestais da Fibria

Foram utilizados onze indicadores relacionados à regularidade fundiária, conflitos no campo, população na área rural e performance no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para analisar a qualidade do ambiente institucional nos sete estados com plantios florestais para abastecimento das fábricas de celulose da Fibria (Tabela 6).

Tabela 6

Comparação da condição fundiária dos imóveis rurais, conflitos no campo, população rural e IDH entre BA, ES, MG, MS, SP, RJ e RS

Estado/Indicador	**BA**	**ES**	**MG**	**MS**	**SP**	**RJ**	**RS**
N.º de parcelas certificadas pelo SIGEF em julho de 2018 (em mil parcelas)	16,34	**2,67**	55,388	24,419	53,664	**2,005**	22,841
Extensão territorial da área certificada pelo SIGEF em julho de 2018 (em milhões de hectares)	8,706	**0,352**	11,079	11,391	4,56	**0,337**	3,752
Porcentagem da superfície do estado certificada pelo SIGEF em julho de 2018	15%	**8%**	19%	32%	18%	**8%**	13%
N.º de comunidades indígenas com terra tradicionalmente ocupada em estágios anteriores à condição regularizada em junho de 2018	13	0	6	**34**	20	3	**28**
N.º de comunidades indígenas com terra tradicionalmente ocupada em estágios anteriores à condição regularizada em junho de 2018 por 10.000 hectares	0,23	0,00	0,10	**0,95**	0,81	0,69	**0,99**
N.º de processos abertos para demarcação de terra quilombola até junho de 2018	**292**	19	**232**	18	51	25	96
N.º de processos abertos para demarcação de terra quilombola até junho de 2018 por 10.000 hectares	**5,17**	4,12	3,96	0,50	2,05	**5,71**	3,41
N.º de conflitos fundiários em 2017	**97**	9	**38**	32	34	7	7
N.º de conflitos fundiários em 2017 por 10.000 hectares	**1,72**	**1,95**	0,65	0,90	1,37	1,60	0,25
Porcentagem da população rural em 2010	**27,9**	**16,6**	14,7	14,36	4	3,28	14,9
IDH em 2010	**0,66**	0,74	0,731	**0,729**	0,783	0,761	0,746
Score	**6**	**5**	2	3	0	4	2

Minas Gerais e São Paulo lideram o grupo positivamente no quesito Número de parcelas cadastradas no SIGEF em julho de 2018 com mais de 50.000 parcelas incluídas no cadastro em cada estado. Já no Espírito Santo e Rio de Janeiro, havia menos de 3.000 parcelas cadastradas em cada um. Minas Gerais e Mato Grosso do Sul praticamente se igualam em Extensão territorial certificada pelo SIGEF em julho de 2018, com mais de 11 milhões de hectares cadastrados em cada localidade. Espírito Santo e Rio de Janeiro foram os estados com menor extensão territorial certificada dentro do grupo. No critério Porcentagem da superfície do estado cadastrada no SIGEF, é Mato Grosso do Sul que tem o melhor desempenho em relação aos demais, com mais de 32% do seu território incluído no cadastro federal. No outro extremo, estão o Espírito Santo e Rio de Janeiro com apenas 8% do território cadastrado.

Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul possuem o maior número total de territórios indígenas em processo de regularização (34 e 28, respectivamente), assim como Número de território indígena em processo de regularização a cada 10.000 hectares (0,95 e 0,99). Espírito Santo se destaca positivamente por possuir todas as áreas de comunidades indígenas regularizadas.

Em relação às áreas de comunidades quilombolas, Bahia e Minas Gerais lideram a lista com maior número total de processos abertos no INCRA para demarcação de terra quilombola (292 e 232 respectivamente), porém na performance a cada 10.000 hectares, são os Estados da Bahia e Rio de Janeiro que possuem os maiores índices (5,17 e 5,71).

A Bahia possui o maior Número de conflitos fundiários (97), seguida por Minas Gerais (38), segundo levantamento da CPT. Já o Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul possuem apenas 7 conflitos cada.

Bahia e Espírito Santo, lideram o grupo nos indicadores Número de conflitos fundiários em 2017 a cada 10.000 hectares e Porcentagem de população rural em 2010 (1,72 e 1,95 no primeiro indicador respectivamente e 27,9% e 16,6% no segundo indicador). Rio Grande do Sul é o estado dentro do conjunto com menor número de conflitos no campo a cada 10.000 ha (0,25) e Rio de Janeiro o estado com menor proporção da população na área rural (3,28%).

Bahia é o estado com performance inferior no IDH em 2010 (0,66), seguido do Mato Grosso do Sul (0,729).

O conjunto de onze indicadores apontam para oportunidades de melhoria do ambiente institucional em relação à propriedade da terra em cada um dos estados. A Bahia apresenta performance crítica (marcada em negrito) em seis indicadores, quando comparado aos demais estados do grupo, obtendo o score mais elevado (6). Logo é o estado com plantios florestais da Fibria com maior indício de fragilidade no ambiente institucional. A segunda posição em grau de criticidade é ocupada pelo Espírito Santo, com score de 5 pontos.

6.1.3 Estratégias para proteção do direito de propriedade sobre a terra

Oito estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra são adotadas pela Fibria[46]. São elas: Relacionamento com *stakeholders*, Regularidade fundiária do imóvel, Construção de acordo *multi-stakeholders* acerca da propriedade da terra, Suporte à produção

[46] Conforme critério metodológico, apenas estratégias citadas por mais de um dos departamentos entrevistados foram consideradas na análise do estudo de caso.

agropecuária e geração de alternativas de renda, Construção de acordo *multi-stakeholders*, Negociação de direitos de propriedade, Emprego de mecanismos legais para resolução de disputas, Avaliação do risco socioambiental, fundiário e de não atendimento legal associado ao imóvel e Planejamento territorial e aperfeiçoamento da gestão patrimonial (Tabela 7).

Tabela 7

Estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra adotadas pela Fibria segundo entrevista a executivos

Estratégia	**# citações**
Relacionamento com *stakeholders*	22
Regularidade fundiária do imóvel	15
Suporte à produção agropecuária e geração de alternativas de renda no meio rural	10
Construção de acordo *multi-stakeholders*	9
Negociação de direitos de propriedade	8
Emprego de mecanismos legais para resolução de disputas	7
Avaliação do risco socioambiental, fundiário e de não atendimento legal associado ao imóvel	6
Planejamento territorial e aperfeiçoamento da gestão patrimonial	5

O Relacionamento com *stakeholders* é a estratégia mais importante para a Fibria de acordo com o critério de número de citações (citada 22 vezes pelos entrevistados). Em um segundo e terceiro lugares estão a Regularidade fundiária do imóvel (15 citações) e o Suporte à produção agropecuária e geração de alternativas de renda no meio rural (10 citações). A seguir, cada estratégia apresentada na Tabela 7 é discutida.

Relacionamento com *stakeholders*

Desde a criação da Fibria, o bom relacionamento com *stakeholders* é uma das metas de longo prazo da empresa. O primeiro passo para alcançar o objetivo foi reconhecer que a escala da operação florestal causa impacto naqueles que estão no seu retorno, mesmo não estando diretamente conectado à atividade de suprimento de madeira. Um segundo passo foi a capacitação dos colaboradores e o exercício do diálogo, que deu origem à cultura organizacional de relacionamento com *stakeholders* e de construção de valor a partir da diversidade de ideias. De acordo com um dos entrevistados, o aumento da conscientização do colaborador, leva-o a melhor perceber as pessoas ao seu redor. A abertura para o diálogo subsidiou a criação de uma relação de confiança entre a empresa e suas partes interessadas e, por consequência, a busca de

soluções participativas para desafios em comum. A visão assistencialista do passado, deu lugar às iniciativas de desenvolvimento e de geração de renda locais.

A empresa se relaciona com outros *stakeholders* além da comunidade do entorno para a resolução de situações complexas e disputas envolvendo grande extensão territorial, tal como o INCRA, Ministério Público Estadual, SERIN, Grupo Governança de Terras, Confederação Nacional Quilombola (CONAQ) e Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" (ESALQ). Estes relacionamentos permitiram dar transparência e qualificar as discussões a respeito da propriedade da terra.

Várias tensões entre a empresa e grupos indígenas, quilombolas e movimentos sociais de luta pela terra estavam estabelecidas em 2009, quando a VCP incorporou a Aracruz Celulose. O relacionamento foi o caminho para a pacificá-las. Por meio dele, foi possível construir o acordo de convivência com comunidades indígenas no Espírito Santo, estabelecer as rodadas de discussão sobre o território quilombola e estabelecer diálogo com os diversos níveis dos movimentos sociais de luta pela terra.

Por fim, as iniciativas de geração de renda no meio rural servem também a estabelecer relação com a comunidade do entorno.

Apesar dos aspectos positivos relacionados à estratégia de Relacionamento com *stakeholders*, ela possui suas limitações. Na voz dos executivos, todo relacionamento é permeado por divergências e a construção de um entendimento comum leva tempo. Tempo este que pode interferir no suprimento de madeira da fábrica. Além disso, o relacionamento abrange um leque de questões e de públicos que demandam capacidade de gestão e de resposta da empresa. O engajamento com órgãos públicos, principalmente em questões complexas, nem sempre é imediato.

Regularidade fundiária do imóvel

A regularidade fundiária é estratégia para definir e proteger o direito de propriedade sobre a terra pertencente à empresa, aos seus vizinhos, às comunidades tradicionais e aos demais proprietários de terra.

Os diferentes departamentos entrevistados reportaram o esforço estruturado da Fibria para atender os requisitos legais relativos à propriedade da terra tais como: obtenção da escritura e matrícula em nome de quem está na posse do imóvel, obtenção do CCIR junto ao INCRA, georreferenciamento das propriedades, certificação do imóvel rural no SIGEF, averbação informações georreferenciadas dos vértices da propriedade na matrícula do imóvel e registro

das áreas de conservação no CAR. O objetivo é garantir a legitimidade sobre o uso da terra e a segurança jurídica do imóvel.

A regularidade fundiária serve também para proteger direito de terceiros. Em função da precariedade dos títulos e da imprecisão dos instrumentos de medição topográfica, são frequentes as divergências na localização de divisa de propriedade. Com o advento do georreferenciamento, estas imperfeições vêm sendo corrigidas. O "bom senso" foi a expressão empregada pelos entrevistados para descrever como os casos de sobreposição e divergência são resolvidos, contemplado inclusive a restituição de terras a quem de direito quando pertinente.

Outra ação relacionada à estratégia de Regularidade fundiária do imóvel é o esclarecimento e apoio prestado pela empresa à demarcação de áreas quilombolas, respeitado o rito legal.

A empresa apoia a formação de um cadastro fundiário público nacional e a transparência de informação sobre a propriedade da terra. Acredita que o vínculo entre os cadastro e registro público imobiliário é fundamental para garantir a segurança jurídica sobre o imóvel e para subsidiar o planejamento territorial, representando um ganho para toda a sociedade.

A estratégia de Regularidade fundiária do imóvel tem como fator limitante a incongruência entre registro, cadastro e posse de um imóvel que afeta sua eficácia. Ela está presente até mesmo nos imóveis públicos, com repercussão sobre a regularização dos imóveis privados. É frequente a inexistência de registro e cadastro de terras públicas como, por exemplo, áreas indígenas e quilombolas. Outro fator limitante é a precariedade dos órgãos públicos e dos registros de imóveis e as regras internas dos próprios órgãos que podem por obstáculos aos processos de regularização. Um terceiro fator é a ausência de histórico que remonte ao destacamento dos imóveis do patrimônio público, que leva à regularização pela via da legitimação da posse ou judicial. A falta de integração entre os órgãos participantes do sistema de governança de terras gera retrabalho e custos adicionais aos processos. Por último, mas não menos relevante, a Regularidade fundiária desacompanhada de proteção de direitos fundamentais do cidadão como moradia, renda, saúde e educação oferece limitado efeito.

As entrevistas revelaram a conexão entre as estratégias de Regularidade fundiária do imóvel e o Emprego de mecanismos legais para a resolução de disputas, discutido adiante.

Suporte à produção agropecuária e geração de alternativas de renda no meio rural

O suporte à produção agropecuária e a geração de alternativas de renda têm como objetivos apoiar o desenvolvimento regional e mitigar o impacto da área agrícola ocupada por

florestas plantada em todas as regiões de operação da Fibria. Ele é operacionalizado pelo PDRT através do suporte à agricultura agroecológica em áreas de recuo do eucalipto ou nas propriedades familiares e suporte a associações para acesso a políticas públicas; pelos programas de fomento e parceria rural para inserção de produtores na cadeia de suprimentos de madeira; através da contratação de empresa de prestação de serviço florestal formada por moradores da comunidade rural de São Domingos (ES); e por meio do Programa Colmeia para apoio à produção de mel na proximidade dos plantios de eucalipto.

As ações para geração de renda são acompanhadas de Relacionamento. Juntas, as estratégias vêm reduzindo a tensão sobre a propriedade da terra. Um dos entrevistados chamou a atenção para a escala de tais ações proporcional à área cultivada pela Fibria.

Apesar da grande abrangência do programa de geração de renda, a empresa reconhece a limitação de recursos para atender todos os grupos de interesse em sua área de influência. Por este motivo, possui um processo estruturado de priorização de engajamento, busca a emancipação dos assistidos a médio prazo e apoia a inserção dos mesmos em políticas públicas.

Construção de acordo *multi-stakeholders*

Acordos *multi-stakeholders* são concebidos para regiões e situações específicas que envolvem disputa sobre uma grande extensão de terra e várias famílias. Foi a solução encontrada para pacificar a relação com os movimentos sociais de luta pela terra na Bahia (Magalhães, 2017b, 2017a) e Espírito Santo e evitar tensões em Minas Gerais. No ano de 2015, foi firmado o Acordo Mitigador dos Conflitos Rurais no Extremo Sul da Bahia[47]. A empresa estima em R$30 milhões o investimento para apoiar as famílias beneficiadas até 2017. Em 2015 também, em Minas Gerais, foi firmado outro acordo entre o INCRA, o MST e a Fibria. O teor deste era a oferta de áreas em processo de desmobilização pela empresa em primeira mão ao órgão público federal para implantação de assentamento rural. Segundo um dos entrevistados, o compromisso reduziu a tensão e evitou o surgimento de novos conflitos com os movimentos sociais naquele estado. Em 2018, a Fibria estava em negociação com o governo do estado do Espírito Santo e MST para a desapropriação de algumas áreas da empresa e instalação de assentamentos rurais aos moldes do acordo firmado na Bahia.

Se por um lado os acordos *multi-stakeholders* permitiram quebrar o ciclo de invasão-reintegração de posse; por outro lado, abriram precedentes para novas reivindicações por terra.

[47] Detalhado na sessão 3.4.1.

Então, como estratégia complementar, a Fibria deu continuidade ao emprego de Mecanismos legais para a resolução de disputas, conforme detalhado adiante.

Outro *trade off* que acompanha os acordos *multi-stakeholders* é o tempo e o custo para construção do entendimento comum. Quanto maior o número de pessoas e organizações envolvidas, maior a diversidade de ideias, melhor resultado e mais moroso é chegar ao resultado final. Ele também expõe a empresa ao rito de desapropriação e ao risco de recebimento de pagamento do imóvel pelo INCRA dentro do prazo estipulado. Todos estes motivos justificam o uso da estratégia para situações circunscritas.

Negociação de direitos de propriedade

A negociação de direitos de propriedade contempla a realocação de divisas, concessão de direitos de passagem, permutas de propriedade, doações, comodato ou até venda de uma propriedade. Estas situações são avaliadas por um comitê formado por Gestão Patrimonial, Sustentabilidade, Silvicultura e departamento Jurídico. Algumas negociações têm implicação sobre o tamanho (redução) do ativo da companhia; por outro lado, permite que a comunidade tenha acesso à terra e ao usufruto da sua produção. Doação e transação de valor elevado são levadas ao conhecimento do Conselho de Administração.

Emprego de mecanismos legais para resolução de disputas

A judicialização das disputas pela propriedade da terra é utilizada com frequência pela Fibria para os casos em que a via do Relacionamento foi exaurida, quando a empresa possui segurança jurídica sobre o imóvel e para coibir oportunismos na reivindicação por terra. Um dos entrevistados mencionou que a maior parte dos casos analisados pelo Comitê de Acompanhamento de Ocorrências Patrimoniais de Imóveis Rurais[48] são resolvidos por este caminho.

É dever dos executivos proteger o direito de propriedade sobre a terra, pois é um ativo da companhia e, para tanto, lançam mão de todos os meios legais possíveis. Fato que não exime os gestores de apurar os casos de fragilidade fundiária ou de negociar direitos de propriedade sobre a terra, quando pertinentes.

O longo período de tempo para resolução de disputas através do poder judiciário é ponto que pesa contra a sua utilização. No caso de invasão por movimentos sociais, a via jurídica se

[48] Detalhado na sessão 6.1.5.

mostrou ineficaz para resolução definitiva dos casos. Outro ponto de preocupação ao se usar o caminho legal é a possibilidade de enfrentamento entre os invasores e a polícia durante a reintegração de posse, resultando em danos físicos, materiais e/ou reputacionais aos envolvidos.

Avaliação do risco socioambiental, fundiário e de não atendimento legal associado ao imóvel

A avaliação prévia à aquisição ou ao arrendamento de um imóvel rural é importante para evitar ativos com documentação fundiária frágil e alvo de disputa por direitos. Ao longo do tempo, a empresa foi aperfeiçoando seu procedimento de *due diligence* e deixou de comprar ou arrendar imóveis com risco fundiário e/ou social elevado em todas as regiões de atuação. Participam da avaliação as seguintes áreas: Geoprocessamento, Gestão Patrimonial, Jurídica e Sustentabilidade.

Além da inspeção de campo, a Fibria avalia o interesse de *stakeholders*-chave sobre o imóvel. A aquisição de propriedades em vias de desapropriação pelo INCRA suscitou rivalidade com os movimentos sociais de luta pela terra no passado (Kröger, 2011, 2012; Malina, 2013).

Apesar dos esforços para evitar a aquisição de imóveis sujeitos a vulnerabilidades, existem fragilidades associadas aos ativos adquiridos quando o processo de diligência não era tão rigoroso e que precisam ser sanadas.

Planejamento territorial e aperfeiçoamento da gestão patrimonial

A gestão patrimonial vem sendo aprimorada ao longo da história da Fibria. Uma das mudanças implementadas foi a integração de informações de cada imóvel, tais como: matrícula, reserva legal, área de vivência, áreas empregadas em outros usos, áreas de servidões, contratos de arrendamento e responsabilidade do proprietário ou da Fibria. A centralização das informações permite elaborar o planejamento territorial operacional e reduzir os riscos de *compliance*. A estratégia de Planejamento territorial e aperfeiçoamento da gestão patrimonial está conectada à Regularidade fundiária do imóvel.

Para além das fronteiras da empresa, a formação de banco de dados sobre os imóveis rurais em âmbito nacional através dos cadastros ambiental e fundiário permite um ordenamento territorial de melhor qualidade pelo Estado e prevenção de conflitos. Um exemplo mencionado foi evitar a sobreposição de Reserva Legal de propriedade privada com território de comunidade tradicional.

Em síntese, as oito estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra empregadas pela Fibria estão conectadas e são complementares. Os diferentes esforços se somam para garantir uma proteção efetiva sobre o ativo. Cada qual com seus pontos fortes e limitações. Em assim sendo, pergunta-se: quando cada opção é utilizada?

A próxima sessão explora as variáveis que guiam a Fibria no processo decisório para escolha do mecanismo de proteção de direitos de propriedade sobre a terra.

6.1.4 Variáveis determinantes da escolha estratégica para proteção do direito de propriedade sobre a terra

Os entrevistados listaram seis variáveis que são consideradas na seleção da estratégia para proteção do direito de propriedade sobre a terra: Legitimidade do pleito, Complexidade do caso, Canal de diálogo, Segurança jurídica sobre o imóvel, Número de pessoas envolvidas na disputa e Tamanho da área sob disputa (Tabela 8). Cada uma é detalhada nos parágrafos que seguem.

Tabela 8

Variáveis determinantes da escolha estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra pela Fibria segundo entrevista a executivos

Variável	**# citações**
Legitimidade do pleito	10
Complexidade do caso	7
Canal de diálogo	6
Segurança jurídica sobre o imóvel	6
Número de pessoas envolvidas na disputa	6
Tamanho da área sob disputa	3

<u>Legitimidade do pleito</u>

A análise de uma ocorrência relacionada à terra inicia-se com a identificação do (s) envolvido (s) e de sua (s) organização (ões), se pertinente. Além desta informação, a Segurança jurídica sobre o imóvel (tratado adiante) e o histórico de uso, posse e propriedade do imóvel rural permitem avaliar se existe fundamentação para a reivindicação por direito de propriedade. Um entrevistado mencionou que a empresa não vai à justiça quando confirmada a posse legítima pelo reivindicante.

Complexidade do caso

A análise do contexto onde a disputa está inserida é outra variável da decisão estratégica. Uma equipe multidisciplinar analisa de forma abrangente cada ocorrência relacionada à terra, sendo possível a coleta de informação junto a *stakeholders* externos à empresa como a Polícia Militar, a Ouvidoria do Estado, a Procuradoria Geral do Estado e com o INCRA com o mesmo propósito.

Os potenciais benefícios de um comodato ou doação de terra são avaliados (estratégia de Negociação de direito de propriedade) dentro do contexto macro que contempla o histórico de ocupação do território, características regionais e contexto político.

Canal de diálogo

Os entrevistados foram enfáticos ao afirmar que o Emprego de mecanismos legais para resolução de disputas é condicionado ao esgotamento do Canal de diálogo. Enquanto há possibilidade de comunicação e acordo extrajudicial, tais caminhos são empregados.

Segurança jurídica sobre o imóvel

A análise da cadeia dominial e da regularidade fundiária são importantes para avaliação da Segurança jurídica sobre o imóvel. Caso constatada a fragilidade documental ou que o direito de outrem foi diminuído, os executivos podem decidir pela compensação ou restituição à parte afetada. Por outro lado, caso a análise documental comprove o direito de propriedade e posse da Fibria, a via legal para resolução da disputa é utilizada com frequência.

Número de pessoas envolvidas e Tamanho da área sob disputa

A classificação de disputas entre um indivíduo/família ou coletivas condiciona a estratégia para proteção do direito sobre a terra. Segundo um dos entrevistados: “tudo depende se são grandes questões ou pequenas questões”. Disputas coletivas são aquelas relacionadas à comunidade tradicional e ao movimento social de luta pela terra.

Invasões coletivas são direcionadas à Sustentabilidade que busca construir uma solução de comum acordo com o grupo. Já as reivindicações ou invasões individuais são tratadas pelas equipes de Segurança ou Operação Florestal em primeira instância. Caso a tentativa não seja exitosa, então os departamentos Gestão de Patrimônio e Jurídico são acionados para avaliar a

Segurança jurídica sobre o imóvel. Já o Comitê de Acompanhamento de Ocorrências Patrimoniais de Imóveis Rurais analisa o grau de complexidade caso a caso.

Segundo os executivos, disputas de caráter coletivo estão associadas a grandes extensões territoriais, se comparadas às disputas individuais.

6.1.5 Estrutura de governança e mecanismo de resolução de disputa fundiária

A Fibria adaptou sua estrutura e criou procedimento para endereçar as disputas relacionadas à propriedade da terra. Aqueles exclusivamente dedicados ao tema são o departamento de Patrimônio Imobiliário, Procedimento para Tratamento de Ocorrências Patrimoniais de Imóveis Rurais, o Fluxo para Tratamento de Invasão ou Reivindicação de Terra e o Comitê de Acompanhamento de Ocorrências Patrimoniais de Imóveis Rurais. Todos eles são detalhados a seguir.

Destaca-se que as diferenças de instâncias de governança para a sustentabilidade e o Conselho de Administração também participam das decisões relacionadas ao direito sobre a terra, porém de forma não exclusiva. Além disso, o Manual de Relacionamento com Partes Interessadas dedica uma sessão ao tema. Optou-se por detalhar aqui apenas a estrutura e o procedimento exclusivamente dedicados ao assunto estudado.

Gestão de Patrimônio

O departamento Gestão de Patrimônio foi criado por volta de 2009 e se dedica à aquisição, gestão e desmobilização de ativos imobiliários. Cabe a ele obter matricula, cadastro, mapas das propriedades, recolhimento de taxas e impostos entre outros procedimentos a fim de garantir a conformidade legal do imóvel. Ele centraliza informações fundiárias que servem de base para o planejamento territorial.

Procedimento para Tratamento de Ocorrências Patrimoniais de Imóveis Rurais e Fluxo para Tratamento de Invasão ou Reivindicação de Terra

O procedimento para Tratamento de Ocorrências Patrimoniais de Imóveis Rurais dá diretrizes sobre como proceder em casos de invasão, reclamação ou reivindicação de terra e em caso de ação judicial sobre imóvel rural. Já o Fluxo para Tratamento de Invasão ou Reivindicação de Terra apresenta as etapas e nós de decisão para gestão de ocorrência

fundiária[49]. Os dois documentos são complementares. As estratégias para a proteção de direitos de propriedade e as variáveis empregadas no processo decisório presentes nos documentos são abordados nesta sessão.

A primeira etapa do procedimento e do fluxo consiste em coleta de informação sobre a ocorrência, identificação do imóvel, da contraparte reclamante e do canal de informação através do qual a Fibria tomou conhecimento do fato.

A segunda fase é uma abordagem direta ou pela equipe de Segurança (em caso de reivindicação ou disputa individual) ou Sustentabilidade (em caso de ocorrência envolvendo coletividade) para resolução do caso através de esclarecimento sobre direito de propriedade sobre a terra. Caso a ação seja bem-sucedida, então a ocorrência é finalizada. Em não havendo sucesso, ela segue para o terceiro passo.

A terceira fase consiste em avaliação da ocorrência e levantamento de documentação do imóvel. Participam desta etapa as áreas de Gestão de Patrimônio, responsável pelo levantamento de matrícula, cadastros, planta e outros documentos; Cartografia, responsável pelo levantamento topográfico da área sob disputa; e Jurídico, responsável por avaliar a segurança jurídica sobre o imóvel.

Na quarta etapa, a parte reclamante recebe o posicionamento formal da Fibria através de carta resposta. Ela é discutida em reunião presencial entre o reivindicante e o representantes da empresa. Caso se chegue a um entendimento de comum acordo, a ocorrência é finalizada pela Gestão de Patrimônio. Do contrário, o fluxo segue para sua última etapa. O envolvimento de instituições competentes na construção da solução é recomendado para disputa de caráter coletivo.

O quinto e último passo é abertura de processo judicial para resolução de disputa. Esta etapa é conduzida pelo departamento jurídico, que informa as demais áreas sobre o andamento e parecer final do processo.

O procedimento e fluxo há pouco descritos podem sofrer alterações em caso de invasão ou de ações judiciais. No primeiro caso, a abertura de uma ocorrência no sistema interno da companhia deve ser precedida de registro de boletim de ocorrência junto à delegacia de polícia, salvo exceções listadas em procedimento. Já no segundo caso, o departamento jurídico é acionado de imediato.

A análise documental aqui empreendida evidencia algumas estratégias para proteção de direitos de propriedade e variáveis determinantes desta escolha. Entre as estratégias, estão

[49] Disponível no anexo

presentes: (a) o Desforço e vigilância patrimonial na segunda etapa do fluxo; (b) a Regularidade fundiária do imóvel na terceira etapa; (c) a Negociação do direito de propriedade e o (d) Acordo *multi-stakeholders* na quarta etapa; e (e) o Emprego de mecanismos legais para a resolução de disputas na quinta etapa.

As variáveis levadas em consideração em cada etapa são: (i) Número de pessoas envolvidas, (ii) Tamanho da área sob disputa e (iii) Magnitude de dano (ou potencial dano) ao patrimônio da empresa na primeira etapa; o (iv) Canal de diálogo está subentendido para implementação da segunda e quarta etapas; a (v) Segurança jurídica sobre o imóvel condiciona a opção adotada na terceira etapa. Em razão de o Procedimento fazer menção a priorização de solução amigável junto às instituições competentes antes de empregar a via judicial para disputas de caráter coletivo, então a variável (vi) Complexidade do caso pode ser depreendida na quarta etapa.

As estratégias e variáveis relacionada à proteção do direito de propriedade sobre a terra presentes no Procedimento para Tratamento de Ocorrências Patrimoniais de Imóveis Rurais e no Fluxo para Tratamento de Invasão ou Reivindicação de Terra estão em linha com aquelas mencionadas pelos executivos durante as entrevistas. As Tabelas 9 e 10 comparam os resultados obtidos através das duas fontes de informação.

Tabela 9

Estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra adotadas pela Fibria segundo entrevista a executivos e documentos internos da companhia

Estratégia	**Citada pelos entrevistados**	**Presente em Procedimento e Fluxo**
Relacionamento com *stakeholders*	X	
Regularidade fundiária do imóvel	X	X
Suporte à produção agropecuária e geração de alternativas de renda no meio rural	X	
Construção de acordo *multi-stakeholders*	X	X
Negociação de direitos de propriedade	X	X
Emprego de mecanismos legais para resolução de disputas	X	X
Avaliação do risco socioambiental, fundiário e de não atendimento legal associado ao imóvel	X	
Planejamento territorial e aperfeiçoamento da gestão territorial	X	
Desforço e segurança patrimonial		X

Tabela 10

Variáveis determinantes da escolha estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra pela Fibria segundo entrevista a executivos e documentos internos da companhia

Variável	**Citada pelos entrevistados**	**Presente em Procedimento e Fluxo**
Legitimidade do pleito	X	
Complexidade do caso	X	X
Canal de diálogo	X	X
Segurança jurídica sobre o imóvel	X	X
Número de pessoas envolvidas na disputa	X	X
Tamanho da área sob disputa	X	X
Magnitude de dano ao patrimônio da empresa		X

Comitê de acompanhamento de ocorrências patrimoniais de imóveis rurais

A cada mês, Gestão de Patrimônio gera um relatório com o status de cada ocorrência patrimonial de imóvel rural por unidade florestal. Este relatório é discutido por um colegiado multidisciplinar formado por aquela área, Segurança, equipe de Silvicultura e departamento Jurídico. Todos os casos passam pela apreciação do grupo, desde pequenas ocorrências envolvendo divisas até grandes pleitos, desde que não envolva movimentos social de luta pela terra e população tradicional. As medidas para resolução desta última situação são acompanhadas pelas instâncias de governança de sustentabilidade da Fibria. Os casos de doação, transações de valores elevados ou específicas (como compra e venda de imóvel para reforma agrária) são levados à apreciação do Conselho de Administração.

Em síntese, esta sessão revela como a organização adaptou sua estrutura e criou procedimento para proteger o direito de propriedade sobre a terra. O Procedimento para Tratamento de Ocorrências Patrimoniais de Imóveis Rurais e o Fluxo para Tratamento de Invasão ou Reivindicação de Terra detalham as etapas e as responsabilidades durante o tratamento de uma ocorrência. A análise documental identificou as estratégias e as variáveis relacionadas a este objetivo, grande parte delas em linha com os resultados obtidos através da análise de conteúdo das entrevistas aos executivos. Já o Comitê de Acompanhamento de Ocorrências Patrimoniais de Imóveis Rurais serve de instância de tomada de decisão e de governança.

6.1.6 Discussão dos resultados

Nas sessões anteriores, os objetivos específicos 1, 2 e 3 foram respondidos, isto é, o ambiente institucional acerca da terra nos estados federativos com plantios florestais da Fibria foi caracterizado; as estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra empregadas pela empresa foram identificadas, bem como as variáveis que explicam a escolha. A sessão anterior a esta apresentou a estrutura organizacional e o procedimento para tratar das ocorrências patrimoniais relacionadas aos imóveis rurais. Esta sessão responde à pergunta de pesquisa a partir das três proposições teóricas.

Proposição 1: Em unidades federativas onde o ambiente institucional está fragilizado e, portanto, o Estado tem alto custo para garantir a proteção de direitos, mecanismos privados são adotados para a proteção de direitos de propriedade.

A comparação de performance entre os sete estados com plantios florestais da Fibria segundo os onze indicadores apontou ser a Bahia e o Espírito Santo aqueles com mais indícios de fragilidade no ambiente institucional. Portanto, com base na proposição 1, é esperado que, nestes dois locais, mecanismos privados se destaquem na proteção do direito de propriedade sobre a terra.

Os dados empíricos revelam que nestas duas localidades a empresa implementa ações geograficamente específicas, que não são encontradas ou utilizadas na mesma extensão em outros locais. Dentro da estratégia de Relacionamento com *stakeholders*, o acordo de convivência com comunidades indígenas firmado em 2017 e as rodadas de discussão com o movimento quilombola são implementados exclusivamente no Espírito Santo. Dentro da estratégia de Suporte à produção agropecuária e geração de alternativas de renda no meio rural, é na Bahia que surgiu o Programa de Desenvolvimento Rural Territorial em 2010 e, em razão dos anos que está em operação, possui o maior número de famílias participantes: 3.685 famílias em dezembro de 2018, contra 2.302 famílias no Mato Grosso do Sul, 1.600 em São Paulo e 1.088 no Espírito Santo. Contudo, a empresa faz a ressalva de que o suporte à agricultura familiar faz parte da sua estratégia de relacionamento, independentemente da existência de existir conflitos por terra. Já no tocante à estratégia Acordo *multi-stakeholders*, é na Bahia onde houve o primeiro e maior acordo com os movimentos sociais para assentamento de famílias e também houve grande monta de investimentos social para o mesmo fim. Um acordo similar estava em vias de discussão entre Fibria, governo do estado e movimentos de luta pela terra no Espírito Santo em 2018. Por fim, dentro da estratégia de Negociação de direitos de propriedade,

foi na porção norte do Espírito Santo onde foram feitos comodatos à comunidade quilombola como forma de garantir o usufruto da terra, enquanto aguarda a definição de território.

Para os demais estados, foi mencionado pelos entrevistados um acordo com os movimentos sociais e o governo do estado de Minas Gerais para oferecer ativos em via de desmobilização pela empresa primeiramente ao INCRA.

Em síntese, das oito estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra, em quatro há ações geograficamente específicas ou implantadas com maior ênfase na Bahia e/ou Espírito Santo. Este fato indica haver relação entre a qualidade das instituições e a ênfase no emprego de mecanismos privados de proteção, conforme proposto pelo modelo heurístico para escolha do mecanismo de proteção de direitos de propriedade (Monteiro, 2010; Monteiro & Zylbersztajn, 2012b) e em linha com a proposição 1 deste trabalho.

Proposição 2: Múltiplos mecanismos de proteção do direito de propriedade sobre a terra coexistem dentro da mesma organização.

A Tabela 7 apresenta os oito mecanismos de proteção do direito de propriedade sobre a terra. Dentre eles, dois podem ser classificados como mecanismos legais de proteção e estão relacionados entre si: Regularidade fundiária do imóvel e Emprego de mecanismos legais para a resolução de disputas. Conforme discutido no modelo teórico, as cortes de justiça servem-se de informações públicas tais como registro e cadastro de imóveis para arbitrar disputas e, desta forma, as duas estratégias estão conectadas.

As demais (seis) estratégias são mecanismos privados de proteção de direitos, embora, em algum momento, possam contar com o respaldo legal durante sua implementação. Um exemplo é a transferência de propriedade na escritura e matrícula do imóvel quando da doação de terra.

O Estado pode também ser parte envolvida na implementação das estratégias privadas. Ele é um dos grupos de *stakeholders* com o qual a organização se relaciona. Além disso, pode integrar os acordos *multi-stakeholders* como relatado para os estados da Bahia, Espírito Santo e Minas Gerais. Segundo Barzel (2002), quanto mais cara for a garantia de proteção de contratos através do Estado, mais mecanismos de resolução de disputas alternativos serão empregados, podendo o próprio Estado fomentar a criação de tais alternativas. Esta afirmação é especialmente verdadeira para o caso da Bahia onde o governo estadual fomentou e intermediou a construção do acordo entre os movimentos sociais e empresas.

Outro fato que chama atenção nos dados empíricos é a conexão e a complementariedade entre as diferentes estratégias listadas pelos executivos. Alguns exemplos são o Suporte à produção agropecuária aos grupos beneficiados por comodato de terra (estratégia de Negociação de direitos de propriedade) e o Relacionamento com *stakeholders* que criam ambiente para discutir a localização de divisa de propriedade que, à sua vez, permite a Regularização fundiária do imóvel. Além disso, o estudo de caso revelou a complementariedade entre mecanismos públicos e privados de proteção de direitos, por exemplo, ao mesmo tempo que a organização busca construir o Relacionamento com *stakeholders*, empreende também esforços para obter a Regularidade fundiária do imóvel. O uso simultâneo de diferentes mecanismos de proteção vai ao encontro da tese de que distintas estratégias são empregadas para proteger cada atributo de um ativo e, por consequência, diversos esforços de proteção podem estar relacionados a um mesmo bem (Zylbersztajn, 2010, 2012; Zylbersztajn & Caleman, 2009).

Proposição 3: A escolha do mecanismo de proteção do direito de propriedade sobre a terra procura minimizar custos de transação.

Através da estratégia Avaliação do risco socioambiental, fundiário e de não atendimento legal associado ao imóvel, a empresa levanta informações para subsidiar a decisão de compra e/ou arrendamento de imóvel rural. Foi reportado que em todos os estados houve imóveis desclassificados por tais riscos, não sendo demérito de uma região. Um dos objetivos da estratégia é evitar aquisição de imóveis cujo direito de propriedade não esteja bem delineado; sob a ótica teórica, equivale ao abandono do atributo em domínio público em razão do custo proibitivo de captura, conforme proposto por (Barzel, 1997). Os entrevistados elogiaram o ordenamento fundiário do Mato Grosso do Sul, estado que recebeu o investimento mais recente na expansão da fábrica de celulose (em 2017).

Três das seis variáveis determinantes da escolha do mecanismo de proteção do direito de propriedade sobre a terra empregadas pela Fibria guardam relação com o ambiente institucional, são elas a Legitimidade do pleito, a Complexidade do caso e a Segurança jurídica sobre o imóvel. Sabe-se que o histórico de ocupação do território e as características regionais deram origem aos apossamentos de terra, implicando em Complexidade do caso. Com frequência, a condição fática do imóvel não foi regularizada por meio de títulos de posse e de domínio, registro e cadastramento levando à Insegurança jurídica sobre o imóvel. Em assim sendo, a incongruência entre os direitos de uso, posse e propriedade de uma propriedade rural

são comuns no Brasil, justificando a legitimidade de algumas reivindicações. Caso o ambiente institucional acerca da terra fosse forte, tais situações não seriam permitidas, nem toleradas. Portanto, através das três variáveis aqui mencionadas, a empresa Fibria incorpora a análise da qualidade das instituições ao seu processo decisório e é capaz de avaliar o custo para proteção de direitos através de mecanismos legais.

Ainda sobre o processo decisório, o Procedimento para Tratamento de Ocorrências Patrimoniais de Imóveis Rurais e Fluxo para Tratamento de Ocorrências de Invasão ou Reivindicação de Terra evidenciam a sequência de variáveis e as respectivas opções estratégias de proteção a cada etapa. Sabe-se que a atividade de proteção de direitos de propriedade disputa recursos com as atividades de geração e captura de valor (Dixit, 2004). Portanto, a coleta de informação na primeira etapa do fluxo permite à empresa planejar o esforço de proteção de acordo com a gravidade de cada situação.

O segundo passo para tratamento de ocorrências consiste em negociação direta com a parte litigante. Esta atividade é conduzida pela área de Sustentabilidade ou de Segurança Patrimonial. Caso a ação não seja bem-sucedida, só então os departamentos de Gestão de Patrimônio, Cartografia e Jurídico são acionados para levantamento e validação de informações sobre o imóvel. A mobilização de outros departamentos com o avançar do processo decisório é compreendida como um incremento sequencial de uso de recursos alocados na atividade de proteção.

O terceiro e quarto passos consistem na apresentação de carta resposta à contraparte litigante e abertura de processo judicial para resolução de disputa, em última instância. Portanto, a organização busca resolver as ocorrências sem a intervenção do Estado sempre que possível e assim evitar os diversos custos para usar o sistema de justiça.

As quatro etapas para tratamento de ocorrências de invasão ou reivindicação de terra há pouco descritas buscam otimizar recursos e reduzir custos de transação na atividade de proteção de direito de propriedade conforme proposto por Barzel (1997), Coase (1960) e Foss e Foss (2005). Elas materializam o que Barzel (1997) chamou de método de menor custo para capturar o atributo alocado em domínio público, dadas as restrições aplicáveis.

Em conclusão, o estudo de caso da empresa Fibria vai ao encontro das três proposições de pesquisa. Foi verificado a partir dos dados empíricos que a qualidade das instituições determina a efetividade (ou custo) da proteção de direitos de propriedade pelo Estado. Como os agentes econômicos buscam minimizar custo de transação, então nas unidades federativas em que o ambiente institucional se encontra fragilizado, mecanismos privados ganham relevância na proteção dos direitos de propriedade em relação às demais localidades.

Cabe a ressalva de que a expansão da capacidade produtiva da Fibria no estado do Mato Grosso do Sul não pode ser atribuída à proteção do direito de propriedade sobre a terra naquela localidade. A única afirmação que pode ser feita é de que este aspecto não foi fator de restrição ao investimento. Contudo, outros fatores não explorados neste trabalho podem ter determinado a decisão de crescimento.

6.2 Estudo de caso: Jari

A história da Jari é frequentemente associada ao seu controle acionário. Ao longo dos mais de 100 anos de história, a empresa passou por cinco gestões, são elas: período da administração pelo Coronel José Júlio de Andrade (1882 a 1948), gestão dos empreendedores portugueses que fundaram a Jari Indústria e Comércio para a exportação de madeiras nobres e outros produtos extrativistas (1948 a 1967), gestão do empresário americano Daniel Keith Ludwig (1967 a 1982), administração pelo consórcio de vinte e três empresas brasileiras liderado pela Companhia Auxiliar de Empresas de Mineração (CAEMI) (1982 a 2000) e pelo Grupo Jari, cujo principal acionista é Sérgio Garcia Amoroso (2000 até o presente) (Claro, 2007; Lins, 2001).

Em julho de 2018, a empresa possuía uma fábrica de celulose solúvel com capacidade de duzentas e cinquenta mil toneladas anuais localizada em Almeirim (PA) (Celulose Online, 2014). A unidade fabril, instalada em 1978, que originalmente produzia celulose de mercado, foi convertida para produção de celulose solúvel em 2014[50].

A fábrica é abastecida por madeira de plantios florestais em área própria e por produtores independentes de madeira, com os quais a empresa tem contrato de fornecimento. O plantio próprio abrange cerca de 50 mil hectares no Pará e no Amapá. Desde 2007, por meio do programa de fomento florestal e contrato de fornecimento, produtores rurais são incentivados a diversificar sua produção agrícola através do plantio de eucalipto. A Jari fornece assistência técnica, mudas e outros insumos, além de garantir a compra da madeira. O produtor é responsável pelas atividades florestais do plantio à colheita. Em 2018, o programa contemplava cerca de 4 mil hectares.

A empresa é proprietária de 965.367 hectares no estado do Pará, cadastrados como gleba Jari 1 (Camargo, 2015) e 353.350 hectares no estado do Amapá (Claro, 2007), num total de 1,318 milhão de hectares.

[50] Por ser uma organização de capital fechado, informações sobre a performance financeira não são divulgadas desde 2010.

6.2.1 Principais disputas fundiárias

É no Pará que a Jari enfrenta maior número de disputas fundiárias com comunidades locais e com o Estado, segundo a revisão de literatura. Há também críticas que pousam sobre a empresa quanto ao processo de regularização fundiária e sobre as medidas para a proteção patrimonial.

Em distintos momentos, foram feitas investigações sobre os seus títulos de propriedade, posse e aforamento[51]. Nenhuma delas foi conclusiva quanto ao tamanho da área privada. Os pareceres sobre as análises feitas pelo Instituto de Terras do Pará (ITERPA) e da Procuradoria Geral do Estado do Pará (PGE), emitidos em 2006, levantaram irregularidades ou inconsistências em alguns títulos e apontaram a necessidade de estudos adicionais (Camargo, 2015). Este mesmo argumento é usado pela Procuradoria Geral do Estado em ação judicial movida contra a empresa para declarar de domínio público a área cujos documentos fundiários não são considerados válidos para provar a propriedade privada (Ministério Público do Estado do Pará, 2014).

Existem também críticas quanto aos procedimentos adotados para promover a regularização fundiária, em curso desde 1975. A Corregedoria de Justiça das Comarca do Interior se posicionou contra a unificação de títulos de posse, propriedade e aforamentos sob um único documento (matrícula 4.554 denominada Gleba Jari I com 965.367 hectares, emitida em 1998) e sobre o cartório que realizou o procedimento (Camargo, 2015).

Em dezembro de 2006, as empresas Jari Celulose, Orsa Florestal e o governo do estado do Pará firmaram um termo de compromisso com o objetivo de encontrar um caminho para a regularização fundiária da empresa e das comunidades (Camargo, 2015). Segundo o Ministério Público (2014, p. 2), "o órgão fundiário ITERPA propôs um grupo de trabalho interinstitucional para dirimir a dúvida tanto da área que pertence ao Estado do Pará, quanto da área privada da empresa, possibilitando uma fórmula jurídica consensual para regularização das comunidades". O acordo passou a ser renovado anualmente e a ser chamado de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Os relatos históricos da Jari confirmam que sempre houve comunidades vivendo na região a partir do extrativismo, agricultura familiar e pecuária; assim como tensões quanto à propriedade da terra e uso dos recursos naturais entre os grupos locais entre si e entre eles e atividades empresariais (Camargo, 2015; Lins, 2001; Zylbersztajn, 2010). A demarcação do

[51] Consultar Apêndice H para histórico de aquisição e regularização de terra pela Jari.

direito adquirido sobre a terra de moradores locais é ponto à espera de encaminhamento. Órgãos públicos e empresa vêm cooperando no mapeamento dos grupos, porém sujeito à críticas quanto ao passo da titulação (Camargo, 2015; Ministério Público do Estado do Pará, 2014), quanto à participação das partes interessadas (Ministério Público do Estado do Pará, 2014) e quanto ao modelo de titulação (individual) (Corregedoria de Jutiça das Comarcas do Interior em Camargo, 2015).

A ocupação da região aconteceu de forma desordenada (Claro, 2007), resultando em pressão sobre a área da empresa e conversão da floresta. A companhia buscou através da vigilância patrimonial e do sistema de justiça proteger seu direito de propriedade. O Ministério Público Estadual faz objeção às ações para não permitir a fixação de (novos) agricultores nas áreas rurais, à realocação de famílias e ao estabelecimento de condições para que as famílias com histórico dentro da área da empresa ali permaneçam (Ministério Público do Estado do Pará, 2014). Há críticas também quanto ao número de ações possessórias ajuizadas pela companhia entre 2005 e 2011 (sessenta e três, segundo informação da Defensoria Pública citado por Camargo, 2015) e decisões judiciais em favor da organização, resultando em reintegração de posse acompanhada de destruição de benfeitorias e cultivos agrícolas (Camargo, 2015).

Em síntese, a revisão de literatura evidencia como o processo de ocupação do vale do Jari criou um ambiente de disputa por direito de propriedade sobre a terra e sobre os recursos naturais. Na ausência de definição e garantia de proteção de direitos pelo Estado, sugiram conflitos entre a empresa e as comunidades locais, principalmente no Pará.

A próxima sessão amplia o horizonte geográfico e compara o ambiente institucional acerca da terra no Pará e Amapá.

6.2.2 Ambiente institucional nos estados com plantios florestais da Jari

Foram utilizados onze indicadores relacionados à regularidade fundiária, conflitos no campo, população na área rural e performance no IDH para analisar a qualidade do ambiente institucional nos dois estados com plantios florestais para abastecimento da fábrica de celulose da Jari (Tabela 11).

Tabela 11

Comparação da condição fundiária dos imóveis, rurais, população rural e IDH entre PA e AP

Estado/Indicador	**PA**	**AP**
N.º de parcelas certificadas pelo SIGEF em julho de 2018 (em mil parcelas)	9,273	**0,558**
Extensão territorial da área certificada pelo SIGEF em julho de 2018 (em milhões de hectares)	16,07	**4,70**
Porcentagem da superfície do estado certificada pelo SIGEF em julho de 2018	**13%**	33%
N.º de comunidades indígenas com terra tradicionalmente ocupada em estágios anteriores à condição regularizada em junho de 2018	**26**	1
N.º de comunidades indígenas com terra tradicionalmente ocupada em estágios anteriores à condição regularizada em junho de 2018 por 10.000 hectares	**0,21**	0,07
N.º de processos abertos para demarcação de terra quilombola até junho de 2018	**48**	33
N.º de processos abertos para demarcação de terra quilombola até junho de 2018 por 10.000 hectares	0,38	**2,31**
N.º de conflitos fundiários em 2017	**67**	45
N.º de conflitos fundiários em 2017 por 10.000 hectares	0,54	**3,15**
Porcentagem da população rural em 2010	**31,5%**	10,22%
IDH em 2010	**0,646**	0,708
Score	**7**	4

O Pará possui extensão territorial quase 9 vezes superior ao Amapá, por consequência, o número de parcelas e a superfície certificadas pelo SIGEF são de magnitudes diferentes nos dois estados. Em julho de 2018, o Pará possuía mais de 9 mil parcelas certificadas e o Amapá, 558; o que representava, em área, cerca de 16 milhões de hectares e 5 milhões de hectares respectivamente. Contudo, em termos percentuais, o Amapá possuía 33% da sua superfície certificada, enquanto que o Pará, apenas 13%.

O Pará possuía, em junho de 2018, 26 comunidades indígenas buscando a regularização fundiária; no Amapá existia apenas um processo pendente de regularização. No primeiro, o Número de comunidades indígenas com terra tradicionalmente ocupada em estágios prévios à condição regularizada em junho de 2018 por 10.000 hectares é três vezes superior em relação ao segundo estado (0,21 e 0,07 respectivamente).

O número de processos abertos para demarcação de terras quilombolas é maior no Pará (48); porém, em relação à área do estado, o Amapá possui maior Número de processos abertos para demarcação de terra quilombola até junho de 2018 por 10.000 hectares (2,31). Performance similar pode ser observada nos indicadores relacionados aos conflitos fundiários. Pará possuía

maior número de conflitos em 2017 (67) e o Amapá, maior Número de conflitos fundiários por 10.000 hectares (3,15).

Com relação à população no campo, Pará possui um contingente humano em área rural muito maior que o Amapá (31,5% e 10,22% respectivamente). O primeiro possui o menor IDH entre os dois (0,646).

O conjunto de onze indicadores apontam para oportunidades de melhoria do ambiente institucional em relação à propriedade da terra nos dois estados. O Pará apresenta performance crítica (marcada em vermelho) em sete indicadores, quando comparado ao Amapá e por isso obteve score mais elevado (sete). Logo é o estado com plantios florestais da Jari com maior indício de fragilidade do ambiente institucional.

6.2.3 Estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra

Sete estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra são adotadas pela Jari[52]. São elas: Emprego de mecanismos legais para resolução de disputas, Relacionamento com *stakeholders*, Regularidade fundiária do imóvel, Suporte à produção agropecuária e geração de alternativas de renda no meio rural, Acordo *multi-stakeholders*, Negociação de direito de propriedade e Desforço e vigilância patrimonial (Tabela 12).

Tabela 12

Estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra adotadas pela Jari segundo entrevista a executivos e acionista

Estratégia	**# citações**
Emprego de mecanismos legais para resolução de disputas	21
Relacionamento com *stakeholders*	19
Regularidade fundiária do imóvel	15
Suporte à produção agropecuária e geração de alternativas de renda no meio rural	13
Acordo *multi-stakeholders*	12
Negociação de direitos de propriedade	10
Desforço e vigilância patrimonial	7

De acordo com o critério de número de citações, o Emprego de mecanismos legais para resolução de disputas é a estratégia mais importante para a Jari (citada 21 vezes pelos

[52] Conforme critério metodológico, apenas estratégias citadas por mais de um dos departamentos entrevistados foram consideradas na análise do estudo de caso.

entrevistados). Em segundo e terceiro lugares estão o Relacionamento com *stakeholders* (19 citações) e a Regularidade fundiária do imóvel (15 citações). A seguir, cada estratégia apresentada na Tabela 12 é discutida[53].

Emprego de mecanismos legais para a resolução de disputas

O respaldo do Estado através dos poderes Executivo e Judiciário é de suma importância para a proteção do direito de propriedade sobre a terra para a Jari. Na voz de um dos executivos, a empresa recorre ao poder público através de medidas legais a fim de coibir toda e qualquer ação ilícita dentro de sua propriedade. Em razão do isolamento geográfico e pelo histórico de violência nos conflitos agrários no Pará, existe um cuidado para não suscitar confronto físico.

A reintegração de posse costumava ser utilizada em caso de invasão de propriedade. O uso desta estratégia foi frequente no período entre 2009 e 2011, quando os bloqueios e cancelamentos dos títulos de terra da Jari suscitaram incerteza quanto à propriedade da terra e, consequente, aumento no número de invasões. Portanto, a reintegração de posse era o mecanismo de proteção empregado à data.

Em 2013, a empresa se comprometeu perante o governo do estado em não ajuizar ações de reintegração de posse que envolvessem comunidades tradicionais com histórico na região. Contudo, em 2014, houve paralização da atividade de manejo de floresta nativa por conta do fechamento de estradas de acesso ao local de operação. A comunidade pleiteava área de, aproximadamente, 60.000 hectares em razão da presença de castanhais, cuja colheita estaria sendo dificultada pela atividade de manejo florestal empresarial. Em paralelo, havia indícios de conexão entre integrantes da comunidade e grupos madeireiros oriundos de outras regiões. Como as tentativas de diálogo entre a empresa e o grupo manifestante não surtiram efeito sobre o desbloqueio da estrada, a Jari entrou com pedido de reintegração de posse por considerar a reivindicação oportunista. O desfecho do caso foi emblemático em razão do interesse popular. Mais de quinhentas pessoas acompanharam o julgamento no recinto que antecede a sala de audiência do fórum de Almeirim (PA). O ganho de causa foi dado à Jari.

Foi reportado que, desde 2012, houve sensível redução do número de invasões. Um dos entrevistados levantou a hipótese de repercussão positiva de outras estratégias discutidas nesta sessão (trabalho da equipe de Vigilância Patrimonial, regularização fundiária das propriedades

[53] Vale ressaltar que, desde a aquisição da Jari pelos atuais acionistas, não houve incorporação de novas áreas, pois a empresa tem estoque de terras para atender a demanda atual e futura da fábrica de celulose. Portanto, estão ausentes medidas para Avaliação de risco socioambiental, fundiário e não atendimento legal associado ao imóvel.

de comunidade e pelo apoio popular à reintegração de posse na área de manejo de floresta natural. Desde de 2013, os casos de invasão têm sido resolvidos extrajudicialmente, à exceção do caso descrito no parágrafo anterior.

As instâncias legais de recurso à decisão de órgãos públicos têm sido importantes para a empresa proteger a propriedade da terra perante atos do próprio Estado. Foi citada ação discriminatória movida contra a empresa no Pará há mais de dez anos que foi contestada pela empresa em segunda instância judicial. Outro exemplo foi a reversão do cancelamento da matrícula do imóvel onde está localizada a fábrica de celulose[54] também pela via judicial. O motivo da medida foi usar a referida gleba como garantia de empréstimo bancário, conforme financiamentos anteriores. Um terceiro caso é o recurso ao Conselho Agrário Nacional para a revisão dos bloqueios e cancelamentos dos títulos de posse, propriedade e aforamento da Jari pela Corregedoria de Justiça do Pará. Por último, foi citada a possibilidade de judicializar a regularização fundiária dos imóveis rurais, conduzidos na esfera administrativa até julho de 2018.

Apesar do largo Emprego dos mecanismos públicos para a resolução de disputa, esta estratégia possui algumas limitações. O sistema de justiça tende a resolver situações pontuais. Ainda que fosse feito o pedido de regularização fundiária da totalidade de glebas da Jari através da via judicial, acredita-se que o processo levaria muitos anos para ser julgado. Além disso, a reação do poder público para proteção de direitos não é imediata; por exemplo, pedidos de reintegração de posse podem demorar três ou quatro meses para ser julgados e executados. Neste ínterim, são praticados atos de consequência danosa para a empresa e para o meio ambiente (desmatamento). O reduzido efetivo policial e o isolamento geográfico diminuem a velocidade da garantia de proteção de direitos.

Aos olhos da empresa, a influência de partidos políticos e de grupos de interesse nas instâncias de governo é outro aspecto negativo associado ao Uso de mecanismos públicos para resolução de disputas. Eles levam, em algumas circunstâncias, ao recuo ou abstenção do governo estadual em momentos críticos das disputas fundiárias.

Relacionamento com *stakeholders*

O relacionamento com a comunidade local e com os órgãos públicos é relevante estratégia para a proteção do direito de propriedade sobre a terra segundo os entrevistados.

[54] Segundo Camargo (2015) o imóvel em que está situada a unidade industrial é chamado de Porto Salvo.

O primeiro passo para a construção do relacionamento do Grupo Jari com os moradores da região foi dado em 2004, através de um diagnóstico social participativo. Foram contratadas duas organizações com expertise social para auxiliar a Fundação Jari (na época chamada de Fundação Orsa) e a Jari Florestal (anteriormente chamada de Orsa Florestal) a levantar informações sobre as comunidades locais residentes dentro e nas imediações da propriedade. O resultado apontou existir cerca de quatorze mil cidadãos, três mil famílias, distribuídas em noventa e oito comunidades rurais dentro da área da empresa, com limitado acesso a programas oficiais de assistência técnica e crédito rural. O engajamento dos moradores locais na elaboração do diagnóstico deu início à aproximação entre as partes, sinalizou uma prontidão ao diálogo e ao reconhecimento de direitos dos grupos que ali viviam, independentemente de possuírem título de propriedade sobre a terra. Finda esta etapa, foram estabelecidos programas de geração de renda no meio rural, que propiciaram o estreitamento de relações.

Entre 2004 e 2018, houve progresso na qualidade do relacionamento com os moradores locais e a maior parte das tensões foram pacificadas. Embora os processos de regularização fundiária das comunidades e da empresa não tenham sido concluídos, há um reconhecimento e suporte recíproco à proteção de direitos de propriedade, com efeito sobre a manutenção da floresta em pé. Além disso, as comunidades fazem chegar à empresa informações sobre atividades ilegais em curso ou planejadas na unidade de manejo florestal. Mesmo nas comunidades em que reside ainda algum embate por terra, a Fundação Jari busca estabelecer relação com integrantes do grupo.

O relacionamento com órgãos públicos é igualmente importante para a prevenção e a resolução de disputas fundiárias. ITERPA, Corregedoria de Justiça do Pará, Ministério Público do Pará, Secretaria de Meio Ambiente do Pará (SEMA), Companhia de Desenvolvimento Econômico do Pará (CODEC), INCRA, Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá (IMAP) e cartórios são alguns dos órgãos públicos ou organizações privadas de interesse público com os quais a empresa tem relacionamento frequente no tocante à propriedade da terra. Contudo, ele necessita ser acompanhado de outras estratégias a fim de resolver a situação fundiária complexa da Jari.

Regularidade fundiária do imóvel

O processo de regularização fundiária do Jari remonta à década de 70, quando era administrada por Daniel Ludwig (Camargo, 2015). O atual Grupo Jari adquiriu as terras no Pará e Amapá por intermédio do governo federal e acreditando possuir sólido direito de propriedade

sobre a terra. Contudo, nos primeiros anos da gestão acionária atual (em 2004), a principal matrícula de imóvel rural, que contemplava 965 mil hectares, foi cancelada. Desde então, executivos e acionistas vêm empreendendo esforços para atender aos requisitos legais relacionados à propriedade da terra.

No âmbito do Pará, desde 2006 existe um compromisso entre a Jari e diferentes instâncias do governo estadual para regularização fundiária da empresa e das comunidades rurais, com responsabilidades que cabem ao Estado e à empresa. Um destes compromissos é a identificação pelo ITERPA e pela Vara Agrária das comunidades e das áreas por elas ocupadas, com suporte logístico da Fundação Jari. Entre 2007 e 2014, por volta de 90% dos grupos foram mapeados. Cerca de quinhentos títulos de ocupação legítima[55] foram expedidos pelo ITERPA, com a anuência da empresa para haver o destaque do lote da matrícula do imóvel. Ainda que seja um documento provisório, dá fé pública ao direito consuetudinário estabelecido, é emitido por um órgão público e é fundamentado no termo de cooperação entre o governo estadual e a empresa. Ele reconhece a posse como legítima, mansa e pacífica e municia o produtor com um mapa georreferenciado. Portanto, é um passo em direção à regularização das terras de comunidades.

O processo de emissão de títulos de ocupação legítima pelo ITERPA foi interrompido em 2015, após o Ministério Público Agrário questionar a forma de condução do trabalho e a possível titulação individual dos lotes por o órgão entender que o extrativismo florestal praticado na região é atividade coletiva. Um dos entrevistados informou que a comunidade solicitou retomada das atividades de emissão de títulos de ocupação legítima através de baixo assinado com mais de mil e duzentas assinaturas. Até agosto de 2018, os trabalhos de regularização fundiária da comunidade estavam suspensos.

Desde 2017, a empresa vem cooperando com o ITERPA para abertura de processo administrativo para análise de cadeia possessória e direito dominial para cada uma das 110 glebas da Jari no Pará. No Amapá, estão em curso também processos de regularização fundiária em cerca de 130 mil hectares no total de, aproximadamente, 350 mil hectares no estado.

No âmbito federal, o cancelamento da matrícula que unificava os diferentes títulos de terra exigiu que o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) fosse refeito junto às superintendências do INCRA em cada região. A Jari reportou possuir os protocolos de solicitação de cadastro e aguarda retornos do órgão.

[55] Documento prévio a emissão do título definitivo.

O georreferenciamento dos imóveis foi concluído em 2013. Contudo, a averbação em matrícula é condicionada ao CCIR e à matrícula válidos. Como as duas condições não são atendidas pela Jari, então a averbação está pendente.

Através dos parágrafos anteriores, observa-se o empenho da companhia para alcançar a regularidade fundiária dos seus imóveis. No estado do Pará, espera-se que a análise documental pelo ITERPA permita a abertura de novas matrículas ou desbloqueio das atuais. Vencida esta etapa, então será possível regularizar o CCIR/INCRA e averbar as informações geoespaciais na matrícula do imóvel.

A Regularidade fundiária propicia maior segurança jurídica sobre o ativo terra. Contudo, esta estratégia tem suas limitações e complexidades. Primeiro, requer participação de diferentes órgãos (ou organizações), sendo que uma etapa está condicionada a outra, impondo avanço sequencial. Segundo, os diferentes órgãos públicos possuem posicionamentos distintos em relação à área regularizável, classificação entre propriedade pública e privada e tamanho e concessão de títulos (individuais ou coletivos) à comunidade local. O desalinhamento entre as instâncias de governo, implica em extensão de prazo para conclusão do trabalho e, consequentemente, críticas sobre a falta de resultados concretos. Terceiro, é fato que a regularização fundiária das comunidades e da Jari estão entrelaçadas, não sendo possível priorizar uma em detrimento de outra. Ainda que existam fragilidades documentais sobre o ativo da Jari, os órgãos públicos reconhecem a posse do imóvel por mais de setenta anos. Por fim, o cancelamento e o bloqueio de títulos de terra no Pará pela Corregedoria de Justiça aponta para a limitada proteção de direitos que títulos sem a devida fundamentação e dissonantes com o requisito legal podem oferecer.

Suporte à produção agropecuária e geração de alternativas de renda no meio rural

Três frentes de geração de renda no meio rural foram citadas durante as entrevistas a executivos: programa de fomento florestal e produção agrícola, suporte aos grupos cooperativos e manejo de florestas nativas. Os esforços para Suporte da produção agropecuária e geração de alternativas de renda no meio rural, em curso desde o início da gestão do Grupo Jari, permite expandir o Relacionamento com *stakeholders* e o reconhecimento recíproco de propriedade sobre a terra. Apesar do interesse manifesto da empresa em expandir o programa, ele é gradual e atinge alguns grupos de partes interessadas.

Um dos pontos destacados pelo diagnóstico social participativo realizado pela Jari em 2004 foi a necessidade de construir uma relação com as noventa e oito comunidades presentes

na área da empresa, cada qual com potencialidades e gargalos. A organização analisou a viabilidade de instalar uma fecularia na região abastecida por produção local de mandioca; analisou também a produção de fibra natural a partir do curauá; e concluiu que a principal oportunidade de geração de renda no meio rural seria o cultivo do eucalipto. O programa de fomento florestal iniciou em 2007 e, em abril de 2018, contemplava 180 famílias, em mais de 4.000 hectares plantados distribuídos em cerca de 50 comunidades. Os fomentados recebem muda, insumos e assistência técnica sobre o eucalipto e o consórcio com outras culturas (milho, arroz, feijão, melancia, abóbora e outras). Além de gerar renda no meio rural, o programa permitiu a recuperação de áreas degradadas através da correção e adubação do solo, com consequente interrupção do ciclo de agricultura itinerante. Outra contribuição foi o fortalecimento da agricultura familiar.

Em complemento ao fomento florestal, a Jari vem fortalecendo organizações comunitárias e associativistas locais. Dois exemplos mencionados foram o apoio à associação de castanheiros a fim de os emancipar de atravessadores e o possível arrendamento de terra à cooperativa agrícola local para produção de arroz.

Uma terceira alternativa de geração de renda no meio rural costumava ser o manejo empresarial de floresta nativa para produção de madeira tropical. Através desta atividade, a Jari gerava postos de trabalho e assegurava a propriedade da terra. A atividade chegou a empregar 700 trabalhadores. Contudo, foi paralisada em 2014 em razão do fechamento da estrada de acesso ao local de colheita por uma comunidade (já mencionado) e descontinuada pela inviabilidade econômica.

Acordo *multi-stakeholders*

A Jari participa de quatro acordos *multi-stakeholders* com repercussão sobre o direito de propriedade da terra. São eles: o TAC assinado com o governo do estado do Pará para regularização fundiária das comunidades e da empresa; o acordo entre diversas instituições para levar crédito e acesso ao mercado para os pequenos produtores rurais do Pará e Amapá; os termos de conciliação de disputa por terra assinadas com comunidades; e o Núcleo de Mediação e Conciliação do Distrito de Monte Dourado.

Conforme explorado anteriormente neste capítulo, a cooperação com o governo do estado do Pará está em vigor desde 2006 e abrange a totalidade dos imóveis situados naquele local. Em 2017, foram signatários do TAC pelo governo estadual os seguintes órgãos: a SEMA, em razão da presença de culturas florestais/agrícolas licenciadas pelo órgão; o ITERPA; a

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia (SEDEME); e a PGE dando apoio jurídico à celebração do documento e à documentação da terra. Em alguns anos, o Ministério Público foi signatário do acordo, no papel de guardião da lei. O objetivo é promover a regularização fundiária da Jari e das comunidades rurais ali instaladas.

Um outro acordo *multi-stakeholders* foi firmado com diversas instituições para levar crédito aos pequenos produtores rurais e os qualificar para venda de produtos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Primeiro, foi firmada parceria com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) para gerar a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), documento que atesta se tratar de um produtor familiar em condições de acessar crédito. Ainda dentro do âmbito da parceria entre a EMATER e a Fundação Jari, foi realizado o CAR dos produtores assistidos. Na sequência, foi elaborado o plano de viabilidade econômica da atividade a ser implantada (ex. criação de galinhas, plantio de eucalipto, custeio da castanha) com o apoio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais. No âmbito da terra, o título de propriedade usualmente solicitado pelas instituições financeiras foi substituído por três documentos, a saber: (i) TAC entre o Governo do Pará e a empresa para regularização fundiária, (ii) documento declaratório emitido pela empresa reconhecendo o direito de posse dos agricultores e descaracterizando a situação de conflito e (iii) termo de cooperação entre o banco e a Fundação Jari com o compromisso da última em prover assistência técnica aos produtores. Todos estes documentos foram levados ao conhecimento do Banco do Brasil e Banco da Amazônia. Desde 2008, os pequenos produtores assistidos pelo arranjo acessaram cerca de R$11 milhões de crédito do PRONAF Mais Alimentos. Um dos entrevistados afirmou que este arranjo é um testemunho da relação de respeito e confiança que a empresa procura construir com os grupos locais.

> Em outras palavras, se a empresa tivesse a intenção de remover as comunidades de suas áreas ou destituí-las de um direito de posse, ela não incentivaria estas pessoas a plantar e a ter acesso a documentos que pudesse gerar uma proposta de acesso a crédito rural utilizando suas terras. Quando ela cria um programa com este propósito, está dando um segundo passo, após o diagnóstico participativo, que ela não só reconhece a presença destas famílias, mas incentiva a permanência das mesmas no campo. (J. R. Almeida, comunicação pessoal em 23 de abril de 2018)

Uma terceira forma de acordo *multi-stakeholders* é firmada quando existe reivindicação pela comunidade de área que a empresa acredita possuir direito de propriedade. A Fundação Jari busca construir uma solução de comum acordo, formalizada através de um termo de conciliação, assinada pelos envolvidos e por representante do poder público (foram citados Ministério Público e/ou ITERPA) e registrada em cartório. O objetivo é pacificar a relação e

reconhecer direitos de posse, propriedade e uso de recursos naturais enquanto o processo demarcatório de terras segue seu rito.

Por último, o Núcleo de Mediação e Conciliação do Distrito de Monte Dourado (PA) está em operação desde 2017. Ele é formado pela Polícia Civil, Polícia Militar, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Prefeitura Municipal de Almeirim e Fundação Jari. Cabe à última a articulação e secretariado do grupo. Como o nome sugere, seu objetivo é servir como instância de mediação de conflitos entre cidadãos e buscar solução para disputas que, pela via jurídica, levariam muito tempo para ser equacionada.

Em resumo, os quatro arranjos *multi-stakeholders* buscam preencher lacunas institucionais em relação à definição e garantia de proteção de direito de propriedade sobre a terra no vale do Jari.

Eles têm como aspectos negativos o tempo para que sejam construídos e implementados, demandam alocação de recursos por parte da empresa, o que limita seu alcance. No âmbito do acordo entre a Jari e o governo do Estado, o mapeamento e a regularização de áreas de comunidades foram interrompidos desde 2015. Além disso, quando o TAC foi firmado, criou-se um incentivo para que pessoas não integrantes de comunidades locais buscassem garantir um quinhão de terra para si.

Negociação do direito de propriedade

As sessões anteriores exploraram o TAC entre a Jari e o governo do estado do Pará. O acordo implica em (re) definição do direito de propriedade para que ele seja melhor protegido após o término da regularização fundiária. Cabe ao Estado apurar quem é o legítimo possuidor de direitos e emitir títulos em conformidade com a investigação. A empresa está ciente ser necessário abrir mão de uma fração do ativo que acredita possuir em benefício das comunidades. Um dos entrevistados mencionou que, no Amapá, foi feita permuta da terra entre a empresa e o Estado para permitir a regularização fundiária.

A Negociação do direito de propriedade pode ser feita também sem a intermediação do Estado. Foi citado o exemplo de um grupo com o qual a empresa acordou a localização de divisa de propriedade, cuja ata de conciliação está aguardando assinatura de um representante do Estado.

A Jari tem ciência que, mesmo findo o trabalho de regularização fundiária, a possibilidade de invasão estará sempre presente. Portanto a empresa destinou áreas para expansão das comunidades para onde famílias de baixa renda, que necessitam cultivar a terra

para subsistência, possam ser alocadas. A inserção das famílias em comunidades existentes permite acesso aos serviços públicos (como saúde e educação) e o convívio social.

A presente estratégia, embora perene, tende a ter sua importância reduzida após a conclusão da regularização fundiária. Ainda que o ativo da companhia seja extenso, grandes são também as reivindicações por terra.

Desforço e segurança patrimonial

A Jari possui uma equipe de segurança patrimonial que faz a ronda da propriedade para zelar pela integridade do ativo. A equipe busca coibir invasões (desforço moderado) e, quando o fato é consumado, busca abordar o invasor, esclarecer que se trata de uma área privada, área de preservação permanente (APP) ou reserva legal (RL) e tentar uma desocupação voluntária. Se necessário, leva o caso ao Comitê de Gestão de Conflitos e/ou aciona o departamento jurídico para que sejam tomadas providências legais.

Um dos entrevistados destacou a importância da equipe da vigilância patrimonial para a redução das invasões a partir de 2012; por outro lado, há críticas quanto à conduta adotada pela equipe.

Em síntese, as sete estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra empregadas pela Jari são complementares e estão relacionadas entre si; por exemplo, o Acordo *multi-stakeholders* para a regularização fundiária das comunidades e da empresa (TAC), guarda relação com a Regularidade fundiária do imóvel, com o Relacionamento com *stakeholders* e com a Negociação do direito de propriedade. Os diferentes esforços se somam para garantir a proteção sobre o ativo. Outro ponto em favor de se empregar múltiplas estratégia é que cada qual possui pontos fortes e fracos.

A próxima sessão explora as variáveis que guiam a Jari no processo decisório para escolha do mecanismo de proteção de direitos de propriedade sobre a terra.

6.2.4 Variáveis determinantes da escolha estratégica para proteção do direito de propriedade sobre a terra

Os entrevistados listaram três variáveis[56] que são consideradas na seleção da estratégia de proteção do direito de propriedade sobre a terra: Complexidade do caso, Legitimidade do pleito e Tamanho da área sob disputa (Tabela 13). Cada uma é detalhada nos parágrafos que seguem.

Tabela 13

Variáveis determinantes da escolha estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra pela Jari segundo entrevista a executivos e acionista

Variável	**# citações**
Complexidade do caso	10
Legitimidade do pleito	10
Tamanho da área sob disputa	4

Análise da complexidade do caso

Para decidir sobre a estratégia de proteção do direito de propriedade, a Jari analisa o contexto institucional, social e político no qual a disputa está inserida.

No âmbito institucional, a ausência do poder público na região; o posicionamento de não se envolver nas disputas entre a empresa e a comunidade ou posicionamento distinto entre aos órgãos públicos; a falta de efetivo policial que possa ser rapidamente mobilizado na eminência de um confronto físico; e a precariedade dos registros públicos de imóveis são todos elementos ponderados antes escolher o mecanismo de proteção.

Dentro do contexto socioeconômico, disputas fundiárias e exploração florestal itinerante são frequentes no Pará. Um elemento considerado na análise é a possibilidade de aliança entre moradores locais e grupos empresariais para exploração de madeira tropical, também chamados de "madeireiros". Não raro, tal associação é acompanhada de introdução ou cooptação lideranças da comunidade. Outro fator analisado é a animosidade entre as partes envolvidas.

Por último, dentro do contexto político é analisada a pressão de grupos de interesse junto ao governo estadual e o compromisso do último com a regularização fundiária. Alguns governantes empenharam mais esforços que outros em resolver a situação do Jari.

[56] Outras variáveis citadas foram: Canal de diálogo (4 citações), Número de pessoas envolvidas (2 citações), Segurança jurídica sobre o imóvel (2 citações) e Relevância estratégica do imóvel (1 citação). Conforme critério definido no método deste trabalho, por terem sido mencionadas por apenas um dos entrevistados, foram desconsideradas na análise.

Em função do contexto institucional, social e político, a Jari busca resolver disputas fundiárias através de negociação direta com os envolvidos sempre que possível. O Comitê de Gestão de Conflitos é o colegiado responsável por propor os encaminhamentos extrajudiciais.

Legitimidade do pleito

Outra variável frequente na fala dos entrevistados para escolha da estratégia de proteção do direito sobre a terra é a existência de fundamento para a reivindicação de direitos. Alguns aspectos utilizados para tal análise é se o litigante pertence à comunidade local, tempo de ocupação da área e suas características socioeconômicas (se família de baixa renda que necessite cultivar a terra para subsistência).

A empresa se comprometeu perante o poder público em não ajuizar ações de reintegração de posse contra comunidades locais com direito consuetudinário sobre a terra. Casos com esta característica são levados ao Comitê de Gestão de Conflitos para definição da estratégia de negociação com o grupo. Por outro lado, a organização pode recorrer à proteção do Estado caso a condição não esteja presente.

Tamanho da área sob disputa

Desde o diagnóstico social participativo em 2004, complementado pelo mapa das comunidades locais pelo ITERPA, a Jari tem identificadas as áreas para destaque de seus títulos de propriedade. A empresa afirma reconhecer o direito adquirido de comunidades locais e apoiar o processo regularização fundiária das mesmas. Por outro lado, pleitos além destas divisas são tratados como ocupações recentes e seguem o rito para proteção de direito de propriedade. Disputas isoladas seguem para a via judicial, exceto casos em que haja fator social que ne que justifique uma outra abordagem. Disputas de maior volume de terras seguem para a via de negociação e conciliação.

6.2.5 Estrutura organizacional e mecanismo de resolução de disputa fundiárias

A Jari adaptou sua estrutura e criou procedimento para prevenir e endereçar as disputas relacionadas à propriedade da terra. Aqueles com foco na resolução de conflitos são a Fundação Jari e o Comitê de Gestão de Conflitos. Ambos detalhados a seguir.

Comitê de Gestão de Conflitos

O Comitê de Gestão de Conflitos foi criado em 2015 e é regido pelo Procedimento Gestão de Conflito. Ele é composto pelo Departamento Jurídico, Relações Institucionais, Gerência de Infraestrutura e Fundação Jari. Sua atribuição é orientar as resoluções de conflitos através de acordo consensual, evitando a utilização da via judicial. Endereça conflitos fundiários, sociais e ambientais relacionados a comunidades locais e impactadas diretamente pelas atividades florestais ou a confrontantes (Grupo Jari, 2017). Uma das sessões do Procedimento versa especificamente sobre casos de invasão.

Quando a Segurança Patrimonial identifica uma ocorrência e não consegue avançar na desocupação voluntária de invasão, então o caso é levado ao conhecimento do Comitê. A resolução de conflito ou potencial conflito inicia-se com o levantamento de informações tais como: veracidade, classificação do conflito, verificação de reincidência e levantamento de possíveis impactos para o Grupo Jari e/ou comunidade.

Na segunda etapa, Relações Institucionais recebe as informações sobre a ocorrência e convoca a reunião do colegiado. Cabe aquele departamento acompanhar o fluxo de tratativa. O colegiado avalia as informações e delibera sobre as ações para resolução do caso.

Na terceira etapa, a Fundação Orsa, com o suporte logístico e operacional da Gestão Fundiária, conduz reunião com as partes interessadas para apresentar as sugestões de resolução da demanda e negociar os encaminhamentos, atividade chamada de mediação. Caso as medidas propostas pelo Comitê sejam aceitas, é elaborado um termo de conciliação, que é assinado pelas partes. Em não havendo acordo, os argumentos são registrados em ata de reunião para que o Comitê possa reavaliar a ocorrência e deliberar sobre novas possibilidades de negociação.

A quarta e última fase consiste em análise crítica dos conflitos e ações. Nesta etapa, é avaliada a eficácia das medidas tomadas e atendimento dos anseios das partes. Em a avaliação sendo satisfatória, o caso é encerrado. Caso uma das partes envolvidas se oponha à implementação das medidas acordadas, então o caso retorna para deliberação do Comitê.

O procedimento destaca que, quando a negociação resultar em realocação pacífica, o local de destino deverá ser área já convertida para agricultura, dentro dos limites considerados como pertencentes à comunidade reconhecida pela empresa e inserida dentro da área de abrangência do Grupo Jari.

Cabe à área jurídica respaldar legalmente as alternativas e sugestões de encaminhamento.

A análise do Procedimento evidencia algumas estratégias para proteção de direitos de propriedade e variáveis determinantes desta escolha. Entre as estratégias, estão presentes: (a) o Desforço e vigilância patrimonial na etapa que antecede a abertura de ocorrência; e (b)

Negociação do direito de propriedade na terceira etapa. Por o procedimento ser uma alternativa à via judicial, então pode ser depreendido que (c) o Emprego de mecanismos legais para a resolução de disputas é possível quando uma solução de comum acordo não é alcançada ou para conflitos que envolvam partes interessadas além daquelas previstas no documento. Embora não esteja detalhado no documento, um dos entrevistados mencionou que quando o termo de conciliação envolve mais de uma família, ele é assinado pelas partes, pelo represente do poder público e registrado em cartório. Logo pode ser depreendida que a estratégia (d) Construção de acordo *multi-stakeholders* está presente.

As variáveis levadas em consideração em cada etapa são: (i) Participação de comunidade tradicional na disputa, em razão de o Comitê deliberar sobre ocorrências relacionadas a comunidades locais, impactadas diretamente pelas atividades florestais ou confrontantes; a (ii) Magnitude de dano (ou potencial dano) ao patrimônio da empresa e (iii) Risco reputacional na primeira etapa estão associados ao levantamento de possíveis impactos para o Grupo Jari e/ou comunidade; a participação do Departamento Jurídico, Relações Institucionais, Gerência de Infraestrutura e Fundação Jari na segunda etapa estão associadas à análise de (iv) Complexidade do caso e (v) Legitimidade do pleito. A existência de (vi) Canal de diálogo é condicionante da terceira etapa.

As estratégias e variáveis relacionada à proteção do direito de propriedade sobre a terra presentes no Procedimento de Gestão de Conflitos estão em linha com aquelas mencionadas pelos executivos durante as entrevistas. As Tabelas 14 e 15 comparam os resultados obtidos através das duas fontes de informação.

Tabela 14

Estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra adotadas pela Jari segundo entrevista a executivos e acionista e documentos internos da companhia

Estratégia	**Citada pelos entrevistados**	**Presente em Procedimento**
Emprego de mecanismos legais para resolução de disputas	X	X
Relacionamento com *stakeholders*	X	
Regularidade fundiária do imóvel	X	
Suporte à produção agropecuária e geração de alternativas de renda no meio rural	X	
Acordo *multi-stakeholders*	X	X
Negociação de direitos de propriedade	X	X
Desforço e vigilância patrimonial	X	X

Tabela 15

Variáveis determinantes da escolha estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra pela Jari segundo entrevista a executivos e acionista e documentos internos da companhia

Variável	**Citada pelos entrevistados**	**Presente em Procedimento**
Tamanho da área sob disputa	X	
Participação de comunidade tradicional na disputa		X
Magnitude de dano ao patrimônio da empresa		X
Risco reputacional		X
Complexidade do caso	X	X
Legitimidade do pleito	X	X
Existência de canal de diálogo		X

Fundação Jari

A antiga Fundação Orsa, chegou ao Jari no ano 2000, quando a empresa foi adquirida pelo então Grupo Orsa. Naquele momento, sua missão era "promover a formação integral de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social" (Fundação Jari, n.d.). Em 2004, o diagnóstico social participativo revelou a amplitude do desafio social na região e a necessidade de construção de relacionamento com as comunidades locais. Aos poucos, as linhas de atuação da Fundação foram expandidas e incorporaram a proteção ao meio ambiente e a geração de trabalho e renda (Fundação Jari, n.d.).

A mudança no escopo do trabalho da Fundação foi acompanhada de mudança na sua estrutura e áreas de expertise. Por volta de 2005, a Fundação possuía um pequeno quadro de técnicos com conhecimento agronômico. Naquele momento, foram disseminados conhecimentos técnicos sobre a cultura da mandioca e do curauá, duas plantas nativas da Amazônia. Quando o fomento florestal começou a ser implantado, por volta de 2007, a Fundação era responsável pela mobilização social e o departamento florestal da Jari, pela assistência técnica. Em 2017, os técnicos florestais dedicados ao fomento passaram a compor a estrutura da Fundação.

O conhecimento em acesso ao crédito rural e mediação de conflitos foram incorporados ao rol de expertises da Fundação Jari. A organização capitaneou a construção de acordos *multi-stakeholders* para que os agricultores pudessem acessar o PRONAF através do Banco do Brasil e Banco da Amazônia. Além disso, a equipe foi qualificada para moderar a construção de acordos entre a comunidade e a empresa.

No ano de 2014, com a venda da divisão Orsa Celulose e Papel (Celulose Online, 2014), a Fundação Orsa passou a se chamar Fundação Jari.

Em síntese, esta sessão revela como a organização adaptou sua estrutura e procedimento para proteger o direito de propriedade sobre a terra. O Procedimento Gestão de Conflitos endereça as etapas e as responsabilidades durante o tratamento de uma ocorrência fundiária. A análise documental identificou as estratégias e as variáveis relacionadas a este objetivo, grande parte delas em linha com os resultados obtidos através da análise de conteúdo. Dada a importância da proteção dos direitos de propriedade sobre a terra e desenvolvimento local para a organização, o escopo de atuação e a estrutura da Fundação Jari foram alterados.

6.2.6 Discussão dos resultados

Nas sessões anteriores, os objetivos específicos 1, 2 e 3 foram respondidos, isto é, o ambiente institucional acerca da terra nos estados federativos com plantios florestais da Jari foi caracterizado; as estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra empregadas pela empresa foram identificadas, bem como as variáveis que explicam a decisão estratégica. Por último, apresentou a estrutura organizacional e procedimento para tratar os conflitos fundiários. Esta próxima sessão responde à pergunta de pesquisa a partir das três proposições teóricas.

Proposição 1: Em unidades federativas onde o ambiente institucional está fragilizado e, portanto, o Estado tem alto custo para garantir a proteção de direitos, mecanismos privados se destacam na proteção de direitos de propriedade.

A comparação de performance dos dois estados com plantios florestais da Jari segundo os onze indicadores do ambiente institucional apontou ser o Pará aquele com mais indícios de fragilidade no ambiente institucional. Por consequência, com base na proposição 1, é esperado que, neste estado, mecanismos privados se destaquem na proteção do direito de propriedade sobre a terra.

Os dados empíricos revelam que no Pará a empresa implementa ações geograficamente específicas que não são encontradas ou utilizadas na mesma extensão que no Amapá. Dentro da estratégia de Emprego de mecanismos legais para resolução de disputas, foi reportado o uso de reintegração de posse no período que seguiu o cancelamento e bloqueio de matrículas dos imóveis da Jari no Pará pela Corregedoria de Justiça. Além disso, é neste estado em que instâncias de recurso estão sendo utilizadas para revisar a decisão de ação discriminatória de

terras e também o cancelamento e o bloqueio de títulos. Por último, ali foi aventada a utilização da via judicial para promover a regularização fundiária, caso a via administrativa em curso não alcance progresso.

A regularização fundiária dos imóveis rurais está em curso em ambos os estados, mas é no Pará que maiores esforços estão sendo empenhados. Neste estado, a Regularidade fundiária está intimamente relacionada ao acordo celebrado com o governo do estado com o mesmo objetivo (estratégia de Acordo *multi-stakeholders*) e à estratégia de Negociação de direitos de propriedade sobre a terra entre empresa e comunidades locais. Os acordos entre as partes são frequentemente formalizados através de um termo de conciliação.

Dois outros Acordos *multi-stakeholders* estão em vigência no Pará. Um deles entre a Fundação Jari, EMATER, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Banco do Brasil e Banco da Amazônia para levar crédito agrícola e assistência técnica aos agricultores familiares. O outro é o Núcleo de Mediação e Conciliação de Monte Dourado para arbitrar disputas por terras entre cidadãos do município.

Em síntese, entre as sete estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra, em quatro há ações geograficamente específicas ou implantadas com maior empenho no Pará, sendo duas delas predominantemente mecanismos privados de proteção (Acordos *multi-stakeholders* e Negociação do direito de propriedade sobre a terra). Este fato indica haver relação entre a qualidade das instituições e a ênfase no emprego de mecanismos privados de proteção, conforme proposto pelo modelo heurístico para escolha do mecanismo de proteção de direitos de propriedade (Monteiro, 2010; Monteiro & Zylbersztajn, 2012b) e de acordo com a proposição 1 deste trabalho.

Proposição 2: Múltiplos mecanismos de proteção do direito de propriedade sobre a terra coexistem dentro da mesma organização.

A Tabela 12 apresenta os sete mecanismos de proteção do direito de propriedade sobre a terra. Dentre eles, dois podem ser classificados como mecanismos legais de proteção e estão relacionados entre si: Regularidade fundiária do imóvel e Emprego de mecanismos legais para a resolução de disputas. Ambos são extremamente relevantes à proteção de direitos de propriedade sobre a terra para a Jari. Entretanto, têm efeito moderado em razão das suas inúmeras limitações, tais como: falta de clareza na definição de direitos de propriedade uma vez que os títulos de posse, propriedade e aforamento encontram-se cancelados e bloqueados; o sistema de justiça tende a resolver situações pontuais; o prazo para julgamento e execução

dos pedidos de reintegração de posse pode levar meses; falta de efetivo policial na região e isolamento geográfico diminuem a velocidade de garantia de proteção de direitos; e influência de partidos políticos e de grupos de interesse nas decisões governamentais.

As demais (cinco) estratégias são mecanismos privados de proteção de direitos, embora, em algum momento, possam contar com o respaldo legal durante sua implementação. Um exemplo é a assinatura do termo de conciliação de disputas fundiárias por autoridade e seu registro em cartório.

Outro fato que chama atenção nos dados empíricos é a conexão e a complementariedade entre as diferentes estratégias listadas pelos executivos. Um exemplo já mencionado é a interconexão entre as estratégias de Regularidade fundiária, Acordo *Multi-stakeholders* e Negociação do direito de propriedade, todas presentes na implementação do TAC. Outro exemplo é o Relacionamento com *stakeholders*, os programas de Suporte à produção agropecuária e geração de alternativas de renda no meio rural e o Acordo entre diversas instituições para levar crédito e acesso ao mercado para os pequenos produtores rurais. O uso simultâneo de diferentes mecanismos de proteção vai ao encontro da tese de que distintas estratégias são empregadas para proteger cada atributo de um ativo e, por consequência, diversos esforços de proteção podem estar relacionados a um mesmo bem (Zylbersztajn, 2010, 2012; Zylbersztajn & Caleman, 2009).

Proposição 3: A escolha do mecanismo de proteção do direito de propriedade sobre a terra procura minimizar custos de transação

Das três variáveis determinantes da escolha do mecanismo de proteção do direito de propriedade sobre a terra identificadas pela Jari através de entrevistas, duas guardam relação com o ambiente institucional, são elas a Complexidade do caso e a Legitimidade do pleito. Caso a qualidade do ambiente institucional fosse forte, então o poder público estaria presente na região e teria acesso a informações críveis para arbitrar disputas acerca da terra. Além disso, a proteção do direito de propriedade estaria pouco sujeita à pressão de grupos de interesse e apossamentos desautorizados não seriam permitidos. Portanto, através das duas variáveis aqui mencionadas, a Jari incorpora a análise da qualidade das instituições ao seu processo decisório e é capaz de avaliar o custo para proteção do direito de propriedade sobre a terra através dos por mecanismos legais.

Ainda sobre o processo decisório, o Procedimento Gestão de Conflitos evidencia a sequência de variáveis e opções estratégias de proteção de direitos a cada etapa do fluxo. Sob a

perspectiva teórica, sabe-se que a alocação de recurso nas atividades de proteção e captura é fruto da expectativa dos agentes, podendo haver uma alocação ineficiente do mesmo e consequente dissipação de valor (K. Foss & Foss, 2001a). Portanto, a tentativa de desocupação da área invadida na etapa prévia ao início do fluxo, coleta de informação na primeira etapa e análise da ocorrência por equipe multidisciplinar na segunda etapa permitem planejar o esforço de proteção à altura de cada situação.

O Procedimento Gestão de Conflito reflete o esforço para a resolução de ocorrências sem a intermediação do Estado e evitar os custos relacionados ao emprego do sistema de justiça, tal como a morosidade para se cumprir decisão judicial.

As quatro etapas para tratamento de conflitos de natureza fundiária buscam otimizar recursos e reduzir o custo de transação para a proteção de direito de propriedade, conforme proposto por Barzel (1997), Coase (1960) e Foss e Foss (2005). Elas materializam o que Barzel (1997) chamou de método de menor custo para capturar o atributo alocado em domínio público, dadas as restrições aplicáveis.

Em conclusão, o estudo de caso da empresa Jari vai ao encontro das três proposições de pesquisa. Foi verificado a partir dos dados empíricos que a qualidade das instituições determina a efetividade (ou custo) da proteção de direitos de propriedade pelo Estado. Como os agentes econômicos buscam minimizar custos de transação, então na unidade federativa em que o ambiente institucional se encontra fragilizado, mecanismos privados ganham relevância na proteção direitos de propriedade em relação a outra localidade. Contudo, vale destacar que o emprego de mecanismos legais para a proteção de direitos sobre a terra seja também muito relevante para a Jari.

6.3 Estudo de caso: Suzano Papel e Celulose

A Suzano Papel e Celulose foi fundada em 1924. No início, era uma distribuidora de papel importado. Em razão da Segunda Guerra Mundial, a importação tornou-se difícil, então seu fundador, Leon Feffer, instalou uma máquina de papel na cidade de São Paulo em 1941, que deu início a produção industrial. Na década de 50, investiu no desenvolvimento tecnológico de substitutos à celulose importada, sendo uma das opções a polpa de eucalipto. Em 1955, adquiriu a indústria de papel Euclides Damiani em Suzano (SP) e iniciou a produção de celulose de eucalipto. Dois anos mais tarde, fundou a divisão florestal para gerenciar compras de terra, plantio e manejo de florestas plantadas para abastecimento da fábrica (Suzano Papel e Celulose, n.d.).

Em julho de 2018, a empresa possuía sete operações industriais para a produção de celulose e papel: três em São Paulo (Limeira e duas em Suzano), uma na Bahia (Mucuri), uma no Maranhão (Imperatriz), uma no Pará (Belém) e uma no Ceará (Fortaleza). Com capacidade instalada de 3,5 milhões de toneladas anuais de celulose, venda de 3,6 milhões deste produto e 1,2 milhão de toneladas de papel em 2017 (Suzano, 2018), a Suzano era a segunda maior produtora mundial de celulose de eucalipto e a maior fabricante de papéis de imprimir e escrever da América Latina. A receita líquida em 2017 foi de R$10, 5 bilhões e lucro líquido de R$ 1,8 bilhão (Suzano, 2018). A Suzano era uma empresa de capital aberto[57].

O suprimento de madeira para as unidades de celulose era feito por plantios em área própria, arrendada, por produtores fomentados e por compra de madeira no mercado. A área total de manejo florestal próprio abrangia 1,2 milhão de hectares, dos quais 520 mil eram florestas plantadas (nas modalidades áreas próprias e arrendadas), distribuídas em três unidades administrativas: Bahia, São Paulo e Maranhão, cujos plantios compreendem também os estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Tocantins, Pará e Piauí. O programa Parceria Florestal contemplava cerca de 69,5 mil hectares e a compra de madeira de mercado foi equivalente ao plantio em 45 mil hectares em 2017 (Suzano, 2018).

A Suzano possuía as diversas certificações socioambientais, dentre elas: ISO 9001, ISO 14001, FSC® e Cerflor/PEFC. Além disso, era signatária do Pacto Empresarial pela Integridade e Contra a Corrupção; Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo; Plataforma por uma Economia Inclusiva, Verde e Responsável; Pacto pela Restauração da Mata Atlântica;

[57] Participação acionária em 2018: com participação da Suzano Holding (33,2%), família Feffer (17,5%), pessoas vinculadas e administradores (5,6%), tesouraria (1,1%), BNDESpar (6,9%), Mondrian Investiment Partners (6,6%), outros acionistas (29,1%) (Suzano Papel e Celulose, 2018a).

participava do Movimento Empresarial pela Conservação e Usos Sustentável da Biodiversidade e da Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura.

6.3.1 Principais disputas fundiárias

De acordo com a revisão de literatura, é no Maranhão e na Bahia que a Suzano enfrenta maior número de disputas fundiárias envolvendo comunidades locais e movimentos sociais de luta pela terra. Há também críticas sobre a aquisição de terras.

A Suzano enfrenta disputas de propriedade e posse de terra com comunidades locais na porção leste do Maranhão, chamada Baixo Parnaíba (Costa, 2012; Graça et al., 2017; Kröger, 2013; Marques, 2016; Pantoja & Pereira, 2016; Ribeiro Júnior, 2014). A aquisição dos ativos data dos anos 80 (Graça et al., 2017), época em que não havia o registro das propriedades e posses das comunidades que ali viviam (Marques, 2016). Em Santa Quitéria, quatro comunidades receberam em 2012 o reconhecimento do direito de posse pelo INCRA e pelo Instituto de Terras do Maranhão (ITERMA) de área disputada com a Suzano, num total de 6 mil hectares (Marques, 2016). No mesmo município e dois anos mais tarde, o ITERMA reivindicou duas propriedades da empresa, em um total de 3.570 hectares, por entender que elas compunham uma das glebas das terras públicas estaduais (Graça et al., 2017).

Em 2014, duas desapropriações pelo INCRA, num total de 2.905 hectares, em Chapadinha deram origem a assentamentos (INCRA, 2014).

O acesso de população tradicional aos ativos da sociobiodiversidade dentro das áreas da empresa foi um ponto de tensão na porção oeste do Maranhão (Alves & Nóbrega, 2018) solucionado através acordos de concessão de uso com as quebradeiras de coco babaçu. Há também disputas por terra nesta parte do estado. Em Cidelândia, havia um processo de desapropriação de parte do imóvel Eldorado (cerca de 2.338 hectares do total de 12.268 hectares) (INCRA, 2013) reivindicado por cerca de 110 famílias que ali viviam, conforme acordo entre INCRA, MST e Suzano. Em Vila Nova dos Martírios, a empresa obteve na justiça o mandato de reintegração de posse da propriedade Jurema ocupada por 150 famílias em 2018 (Ministério Público do Estado do Maranhão, 2018).

Há críticas sobre o processo de aquisição de propriedades pela Flonibra, antecessora da Bahia Sul, na Bahia. A aquisição de terras consideradas devolutas por não estarem devidamente matriculadas, o uso de intermediários, o isolamento de comunidades e o deslocamento de famílias que viviam na região (Malina, 2013) são os principais alvos de objeções. Entre 2010 a

2015, a Suzano, assim como as demais empresas florestais no Extremo Sul da Bahia, sofreu invasões de propriedades pelos movimentos sociais de luta pela terra. Em 2010, cerca de três propriedades, num total de quase 8 mil hectares, encontravam-se ocupadas (Magalhães, 2017a). Em 2015, a Suzano assinou o Acordo Mitigador de Conflitos Fundiários Rurais no Extremo Sul da Bahia com os movimentos sociais de luta pela terra e governo do estado. Cerca de quatro mil hectares estavam em vias de desapropriação para reforma agrária (Magalhães, 2017a; Souza, 2017), imóveis estes adquiridos especificamente para criação dos assentamentos rurais.

Críticas relacionadas à propriedade da terra são menos frequentes nos demais estados onde a Suzano atua. Marques (2016) destaca a concentração de terras em São Luís do Paraitinga em São Paulo.

Em síntese, revisão de literatura evidencia como o processo de ocupação do território nacional criou um ambiente de disputa por pela terra; e lança luz sobre como elas vêm sendo equacionadas.

A próxima sessão empreende análise do ambiente institucional sobre a propriedade da terra a partir de indicadores nos estados com plantios florestais da Suzano.

6.3.2 Ambiente institucional nos estados com plantios florestais da Suzano

Foram utilizados onze indicadores relacionados à regularidade fundiária, conflitos no campo, população na área rural e performance no IDH para analisar a qualidade do ambiente institucional nos oito estados com plantios florestais para abastecimento das fábricas de celulose da Suzano (Tabela 16).

Tabela 16

Comparação da condição fundiária dos imóveis, rurais, população rural e IDH entre BA, ES, MG, SP, MA, PA, PI e TO

Estado/Indicador	**BA**	**ES**	**MG**	**SP**	**MA**	**PA**	**PI**	**TO**
N.º de parcelas certificadas pelo SIGEF em julho de 2018 (em mil parcelas)	16,34	**2,67**	55,39	53,66	13,50	9,27	**4,79**	17,67
Extensão territorial da área certificada pelo SIGEF em julho de 2018 (em milhões de hectares)	8,71	**0,35**	11,08	**4,56**	7,82	16,07	3,21	10,45
Porcentagem da superfície do estado certificada pelo SIGEF em julho de 2018	15%	**8%**	19%	18%	24%	**13%**	**13%**	38%
N.º de comunidades indígenas com terra tradicionalmente ocupada em estágios anteriores à condição regularizada em junho de 2018	13	0	6	**20**	7	**26**	0	3
N.º de comunidades indígenas com terra tradicionalmente ocupada em estágios anteriores à condição regularizada em junho de 2018 por 10.000 hectares	**0,23**	0,00	0,10	**0,81**	0,21	0,21	0,00	0,11
N.º de processos abertos para demarcação de terra quilombola até junho de 2018	**292**	19	232	51	**339**	48	65	33
N.º de processos abertos para demarcação de terra quilombola até junho de 2018 por 10.000 hectares	**5,17**	4,12	3,96	2,05	**10,21**	0,38	2,58	1,19
N.º de conflitos fundiários em 2017	**97**	9	38	34	**180**	67	14	28
N.º de conflitos fundiários em 2017 por 10.000 hectares	1,72	**1,95**	0,65	1,37	**5,42**	0,54	0,56	1,01
Porcentagem da população rural em 2010	27,9%	16,6%	14,7%	4%	**36,9%**	31,5%	**34,2%**	21,2%
IDH em 2010	0,660	0,740	0,731	0,783	**0,639**	**0,646**	**0,646**	0,699
Score	**4**	**4**	1	3	**6**	3	**4**	0

Minas Gerais e São Paulo são os estados líderes no Número de parcelas certificadas pelo SIGEF em julho de 2018, com mais de 50 mil parcelas em cada estado. No outro extremo estão o Espírito Santo e o Piauí com menor número de parcelas certificadas dentro do grupo (2,67 mil e 4,79 mil respectivamente). O Pará é o estado com melhor performance no indicador Extensão territorial de área certificada pelo SIGEF dentro do grupo, com 16 milhões de hectares certificados. Já Espírito Santo e São Paulo possuem apenas 0,35 milhão de hectare e 4,56 milhões de hectares certificados. Tocantins possui 38% do seu território certificado no SIGEF, enquanto que Espírito Santo possui apenas 8%.

O Pará possui o maior Número de comunidades indígenas com terra tradicionalmente ocupada em estágios prévios à condição regularizada em junho de 2018 (26), seguido de São Paulo (20). O Número de comunidades indígenas com terra tradicionalmente ocupada em estágios prévios à condição regularizada em junho de 2018 por 10.000 hectares é mais elevado em São Paulo (0,81) e na Bahia (0,23). Espírito Santo possui todas as áreas de comunidades indígenas regularizadas e o Piauí (PI) não possui área indígena com processo iniciado.

Em relação às áreas de comunidades quilombolas, Maranhão e Bahia possuem maior Número de processos abertos para demarcação de terra quilombola até junho de 2018 (339 e 292 respectivamente); assim como maior Número de processos abertos por 10.000 hectares (10,21 e 5,17 em cada um). Estes dois estados foram os líderes em Número de conflitos fundiários em 2017 (180 e 97, respectivamente), em oposição ao Espírito Santo com apenas 9 conflitos. Contudo, no indicador Número de conflitos fundiários em 2017 por 10.000 hectares, a liderança cabe ao Maranhão (5,42) e Espírito Santo (1,95).

Os estados do Maranhão e Piauí possuíam mais de 34% da população vivendo no meio rural em 2010, o que coincide com os estados de menor desempenho no IDH (abaixo de 0,65). Em contrapartida, São Paulo possui apenas 4% de população rural e o melhor desempenho comparativo no IDH (0,783).

O conjunto de onze indicadores aponta para oportunidades de melhoria do ambiente institucional em relação à propriedade da terra em cada um dos estados. O Maranhão apresenta performance crítica (marcada em negrito) em seis indicadores, quando comparado aos demais estados do grupo, por isso seu score foi o mais elevado (6). Logo é o estado com plantios florestais da Suzano com maior indício de fragilidade no ambiente institucional. Em segunda posição estão Bahia, Espírito Santo e Piauí, com score de 4 pontos.

6.3.3 Estratégias para proteção do direito de propriedade sobre a terra

Seis estratégias de prevenção e/ou resolução de disputas fundiárias adotadas pela Suzano[58] foram identificadas através de entrevistas aos executivos da empresa: Relacionamento com *stakeholders*, Emprego de mecanismos públicos para resolução de disputas, Regularidade fundiária do imóvel, Negociação de direito sobre a terra, Acordo *multi-stakeholders* e Avaliação do risco socioambiental, fundiário e de não atendimento legal associado ao imóvel (Tabela 17).

[58] Conforme critério metodológico, apenas estratégias citadas por mais de um dos departamentos entrevistados foram consideradas na análise do estudo de caso.

Tabela 17

Estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra adotadas pela Suzano segundo entrevista a executivos

Estratégia	**# citações**
Relacionamento com *stakeholders*	22
Emprego de mecanismos legais para resolução de disputas	11
Avaliação do risco socioambiental, fundiário e de não atendimento legal associado ao imóvel	10
Negociação de direitos de propriedade	7
Acordo *multi-stakeholders*	7
Regularidade fundiária do imóvel	6
Suporte à produção agropecuária e geração de renda no meio rural	5
Desforço e segurança patrimonial	3

De acordo com o critério de número de citações, o Relacionamento com *stakeholders* é, de longe, a estratégia mais importante para a Suzano (citada 22 vezes pelos entrevistados). Em um segundo e terceiro lugares estão o Emprego de mecanismos públicos para resolução de disputas (11 citações) e a Avaliação do risco socioambiental, fundiário e de não atendimento legal associado ao imóvel (10 citações). A seguir, cada uma das estratégias listadas na Tabela 17 é discutida.

Relacionamento com *stakeholders*

Muitas são as ferramentas de relacionamento da Suzano com a comunidade próxima aos plantios florestais. O diálogo pré-operação florestal visa informar sobre o calendário e atividades de plantio, colheita e transporte; além de discutir medidas para evitar os impactos da atividade e identificar dias festivos para a comunidade. Os colaboradores próprios e terceiros, somado a número telefônico para reclamação, servem de canais de comunicação entre a empresa e seus vizinhos.

O relacionamento com partes interessadas contribui para a proteção do direito de propriedade sobre a terra sob diferentes ângulos. Ao longo do processo de georreferenciamento e anuência dos confrontantes quanto aos limites de propriedade, o relacionamento é importante para certificar que a materialização dos limites do imóvel através de mapa e memorial descritivo represente a verdade de campo.

O relacionamento é importante também para prevenir possíveis invasões e criar condições de debate sobre o desenvolvimento territorial entre a Suzano e seus *stakeholders*.

Muitas ocorrências são resolvidas através do diálogo. O primeiro passo de todo caso de disputa por terra é colher informações sobre o reivindicante, suas motivações e buscar um entendimento para sua resolução. Ao se detectar divergência no entendimento do direito de propriedade entre a Suzano e seu confrontante (ex. entre documentos ou localização de divisa de propriedade), busca-se esclarecer a situação através do diálogo.

Em se tratando de invasão, busca-se retomar a posse de forma amigável. O setor de operações florestais é, com frequência, o primeiro a identificar uma ocorrência. Ele colhe informações e comunica internamente o fato. A área Socioambiental e Segurança e Inteligência Patrimonial são acionadas para esclarecer o reivindicante de terra quanto à propriedade do imóvel, sobre os riscos e as consequências da ocupação irregular do imóvel. Foi reportado que ocorrências envolvendo os movimentos sociais de luta pela terra já foram resolvidas através da negociação amigável. Mesmo após a judicialização, pode haver tentativa de resolução de disputa de forma amigável.

A empresa recorre ao auxílio externo para estabelecer o relacionamento com *stakeholders* em alguns casos. Consultores ajudaram a Suzano estabelecer um bom relacionamento com os movimentos sociais no Maranhão e na Bahia.

A importância do relacionamento com agentes públicos também foi ressaltada. Um histórico de relação com as autoridades permite a rápida mobilização da força policial quando necessário auxílio no combate à depredação ou destruição de patrimônio.

Apesar de todos os aspectos positivos relacionados à estratégia de relacionamento, há situações em que ele não é eficaz ou que demandam uma reação enérgica e imediata pela empresa.

Emprego de mecanismos legais para resolução de disputas

Os mecanismos legais para resolução de disputas são utilizados quando a via extrajudicial foi esgotada, quando há sobreposição de títulos de propriedade, quando há necessidade de coibir danos ao patrimônio ou oportunismos, quando os termos de um acordo foram descumpridos e para dar segurança e legalidade aos atos da empresa.

O processo de ordenamento e regularização fundiária, tal como demarcação de terras, está em curso no Maranhão. É reconhecida a falta ou duplicidade de titulação na região leste do estado, ocupada por comunidades que vivem de agricultura de subsistência; bem como a precariedade dos registros de imóveis. Um dos entrevistados disse ser necessário participar do

momento de aperfeiçoamento institucional para saber quais títulos de propriedade permanecerão válidos.

Algumas invasões de propriedade são acompanhadas de depredação do patrimônio como derrubada dos plantios florestais para fazer roças, de danos às áreas de conservação e de construção de acampamentos. Sob tais circunstâncias, é necessário interromper a ação do invasor o quanto antes. Portanto, mecanismos legais são usados para interromper os danos materiais até que um processo de negociação seja instalado.

Os mecanismos legais são também importantes para conter atos oportunistas. Um exemplo foi a invasão de propriedade com fim de especulação imobiliária em área de recuo de plantio florestal à beira mar na Bahia[59]. A reintegração de posse foi a alternativa para reaver a posse do imóvel.

Dentro do Acordo de Mitigação de Conflitos Fundiários no Extremo Sul da Bahia está previsto que os movimentos sociais não podem ocupar áreas além do escopo pactuado. Contudo, grupos dissidentes promovem invasões pontuais. Logo, a via judicial é usada para reaver a posse de imóveis nestes casos.

Por último, em razão da imparcialidade e independência, a instância judicial é usada para dar segurança e legalidade aos atos dos gestores perante seus *stakeholders* (inclusos organismos certificadores) e atender os requisitos de *compliance*.

Pesa contra o Emprego de mecanismos públicos para resolução de disputas o tempo e o custos para resolver os casos na esfera judicial. Além disso, o uso da força policial para execução da ordem de reintegração de posse pode oferecer risco à reputação da empresa e pode causar transtornos para a comunidade. Por estes motivos, é estratégia usada com moderação.

Avaliação do risco socioambiental, fundiário e de não atendimento legal associado ao imóvel

A avaliação prévia à aquisição ou ao arrendamento de um imóvel rural é importante para evitar transações envolvendo imóveis com documentação fundiária frágil e alvo de disputa de direitos. Ao longo do tempo, a empresa foi aperfeiçoando seu procedimento de *due diligencie* e incorporou inspeções de campo ao estudo da cadeia dominial.

O levantamento documental contempla o histórico de transações, preferencialmente chegando no destacamento do ente público, divisões do imóvel, bem como os ônus sobre ele. É feita uma investigação sobre os atuais e antigos proprietários do imóvel. O estudo documental

[59] O recuo de plantio florestal foi um pedido de atores locais dentro do Fórum Florestal do Extremo Sul da Bahia com o objetivo de minimizar a alteração de paisagem à beira mar, região turística.

leva cerca de trinta dias para ser completado e é feito por prestador de serviço especializado. A irregularidade documental é percebida como o ponto que mais frequentemente limita aquisição de propriedades rurais pela Suzano.

Durante as inspeções de campo, procura-se conhecer a região e identificar os vizinhos, comunidades, movimentos sociais e presença de questões políticas com implicação sobre a propriedade da terra; procura-se também conversar com os confrontantes para saber se as divisas estão no local correto. Foi destacada a importância da análise da condição fática do imóvel, isto é, presença de apossamentos e de pessoas vivendo no local. Caso haja residentes, é discutido o vínculo com o proprietário do imóvel e opções para recolocação dos mesmos antes da aquisição pela empresa florestal.

O departamento Jurídico pode ser acionado para investigar o histórico de disputas que recaem sobre o imóvel ou fazer análise documental aprofundada quando há inconsistência na documentação, principalmente em regiões onde o registro de imóveis é precário. Há também inspeções para verificar as condições técnicas (solos, declividade, etc.) e o estado de conservação das áreas de conservação da propriedade.

O resultado da *due diligence* é avaliado por um comitê local chamado de Grupo de Trabalho de Terras e submetido à aprovação do Comitê de Terras, em nível corporativo.

A aquisição de terras para suprimento da unidade de Imperatriz obedeceu ao procedimento há pouco descrito e à Lei n. 10.267, que solicita registro dos vértices georreferenciados no registro do imóvel. Uma das condicionantes da licença de instalação da unidade expedida pela Secretaria de Meio Ambiente do Maranhão foi a aquisição de propriedades rurais distantes ao menos dez quilômetros de área indígena e unidade de conservação. Tal requisito também contribuiu para minimizar o risco de disputa sobre os imóveis.

Apesar dos esforços para evitar a aquisição de imóveis sujeitos a disputas, existem pendências em aberto de imóveis adquiridos quando o procedimento de *due diligence* era menos restritivo, como os casos das fazendas Eldorado e Jurema.

Negociação de direitos de propriedade

A negociação de direitos de propriedade contempla doar, ceder em comodato, contratar ou vender terras, além do direito de uso da propriedade.

O comodato é empregado quando se identifica uma oportunidade de desenvolvimento do território através, por exemplo, da atividade agrícola. Com frequência, é proposto e discutido

dentro dos Conselhos de Desenvolvimento Local[60], validados pelo Comitê de Terras e aprovados pelo Conselho de Administração.

A doação acontece quando comprovada a legitimidade de posse e uso do imóvel por terceiros. Foi mencionado um exemplo no Maranhão em que foi comprovada presença da comunidade no imóvel por quase um século, culminando com proposta de doação[61].

A venda de propriedades também é discutida pelo Comitê de Terras.

Um acordo formalizou a atividade de extrativismo de coco babaçu por integrantes do Conselho de Desenvolvimento Comunitário das Quebradeiras de Coco Babaçu dentro das áreas de preservação de vegetação natural da empresa (Alves & Nóbrega, 2018). Esta atividade é tradicional na região e associada à cultura local. Além do acordo de exploração, a empresa investe em infraestrutura e capacitação de grupos comunitários em Imperatriz, Cidelândia, Senador e La Rocque (Suzano, 2018).

Foi mencionada a criação de assentamentos de reforma agrária nos estados da Bahia (4.800 hectares) e Maranhão (3.200 hectares) em imóveis desapropriados ou a ser desapropriados da Suzano.

A Negociação do direito de propriedade é uma estratégia empregada pela Suzano, porém com repercussão sobre o tamanho e uso dos ativos da companhia.

Construção de acordo *multi-stakeholders*

Duas modalidades de plataformas *multi-stakeholders* que contemplam a questão fundiária são encontradas na Suzano: o Acordo Mitigador de Conflitos Fundiários no Extremo Sul da Bahia e os Conselhos Comunitários.

No ano de 2015, foi firmado o Acordo Mitigador dos Conflitos Rurais no Extremo Sul da Bahia entre a Suzano, os Movimentos Sociais e governo do estado[62]. Para atender os termos do Acordo, estão previstas duas levas de desapropriações da Suzano, sendo a primeira de 4.800 hectares aproximadamente. As propriedades para instalação dos assentamentos de reforma agrária adquiridas pela Suzano especificamente para este fim estavam pendentes de regularização em dezembro de 2018, mesmo com o suporte do INCRA e da SERIN.

[60] Detalhando neste capítulo na sessão Acordo *multi-stakeholders*.
[61] Apesar da oferta de doação pela Suzano à comunidade, os potenciais beneficiários preferiram que o imóvel fosse desapropriado pelo INCRA para definição da propriedade individual sobre os lotes, segundo informação cedida por um dos entrevistados.
[62] Detalhado na sessão 3.4.

Os Conselhos de Desenvolvimento Comunitários estavam presentes em nove locais no Maranhão, três no Pará e dois no Tocantins (estados abrangidos pela unidade florestal Maranhão) e em nove locais na Bahia, três no Espírito Santo e um em Minas Gerais no fim de 2018 (estados abrangidos pela unidade Bahia). Eles são fórum de discussão entre a Suzano e os representantes da comunidade sobre o desenvolvimento territorial, demandas e vocações regionais, oportunidades de implementação de projetos sociais e possibilidade de parcerias. Instâncias de governo participam das reuniões pontualmente, conforme a pauta do encontro. Uma vez discutidos os objetivos e o plano de ação, as responsabilidades são divididas entre os membros do grupo. As solicitações de comodato de terra são discutidas neste âmbito. Foi destacado o nível de maturidade e confiança criado por meio da abordagem participativa, assim como a superação da dominância do líder comunitário nas discussões. Foi reportada a intenção da empresa em aumentar o número de comitês. Todavia, no Baixo Parnaíba (MA), o Conselho não está presente por falta de um ambiente favorável à sua instalação.

Os acordos *multi-stakeholders* estão ajudando a companhia a prevenir e solucionar disputas ligadas à terra. Por outro lado, a estratégia possui limitações. A paralização da desapropriação para fim de reforma agrária no Sul da Bahia põe em xeque a pacificação do conflito com os movimentos sociais de luta pela terra alcançada até o momento. Além disso, o Acordo assinado com o governo do Estado expõe a empresa ao risco de pagamento da área desapropriada pelo INCRA. Já os Conselhos Comunitários necessitam condições mínimas de engajamento e confiança para a sua operação. Ele ainda não se mostrou ser uma solução viável nas localidades onde a disputa por terras é mais acirrada.

Regularidade fundiária do imóvel

A regularidade fundiária é estratégia para definir e proteger o direito de propriedade sobre a terra pertencente à empresa e aos seus vizinhos. É sabido que imóveis com documentação frágil estão mais expostos à disputa; por outro lado, o direito de propriedade bem fundamentado leva à segurança jurídica.

O processo de elaboração de mapa georreferenciado da propriedade com a anuência dos confrontantes ajuda a esclarecer divergência sobre a divisa, prevenindo disputas. Em alguns casos, é necessário fazer busca histórica de ocupação do imóvel e plotar a descrição do imóvel que consta na matrícula a campo. Durante a materialização dos registros, com frequência surgem diferenças entre a área que consta no registro e a medição de campo. Tais diferenças são analisadas pelos gestores, uma vez que têm impacto sobre o ativo da companhia, e pelos

institutos de terra estaduais para detectar erros ou oportunismos. Portanto, durante o processo de georreferenciamento da propriedade e averbação das informações em matrícula, divergências documentais e possessórias são esclarecidas, o que favorece a segurança jurídica sobre o imóvel.

No norte do Espírito Santo, a Suzano e a Fibria buscaram a regularização fundiária através de um procedimento pouco usual. Primeiro, foi feito levantamento de títulos junto ao Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo (IDAF) e arquivo público do estado. Em seguida, eles foram especializados para confirmação das matrículas de acordo com os documentos originais. A razão para tal expediente foi a falta de um banco de dados oficial capaz de dar segurança ao processo de regularização.

Uma terceira via para a regularização fundiária é através da usucapião quando a empresa está na posse do imóvel há mais de 20 anos. Todavia, este é um caminho pouco empregado, segundo relato de um dos executivos.

Apesar da segurança jurídica sobre o imóvel obtida através da sua regularização fundiária, a incongruência entre a propriedade e a posse de um ativo impõe limites a esta proteção. Foram reportadas situações no Maranhão onde empresa possuiu os títulos de propriedade do imóvel, mas há discussões sobre o legítimo possuidor do imóvel. Motivos de ordem institucional, principalmente a precariedade dos registros públicos e o histórico de ocupação da localidade, dificultam a convergência entre o direito legal de propriedade e a posse do imóvel.

A empresa apoia a formação de um cadastro fundiário público nacional e a transparência de informação sobre a propriedade da terra.

Suporte à produção agropecuária e geração de renda no meio rural

O suporte à produção agrícola familiar é compreendido como veículo de desenvolvimento territorial pela Suzano. Ele atende à comunidade local, comunidade quilombola, indígena e quebradeiras de coco babaçu.

A comunidade local é beneficiada com assistência técnica e capacitação em cultivo agrícola, manejo de recursos naturais, organização comunitária e sistemas produtivos da agricultura familiar. O programa de agricultura comunitária estava implementado em mais de dez cidades do Maranhão e da Bahia (Suzano Papel e Celulose, 2018). Dentre elas, consta a comunidade indígena no Maranhão.

O incentivo à produção agrícola e contratação de trabalhadores de origem quilombola foram as alternativas de renda oferecidas ao grupo envolvido no passado com a produção ilegal de carvão no norte do Espírito Santo. Nas palavras de um dos entrevistados, ao oferecer alternativa de renda, a empresa levou dignidade a este grupo de cidadãos.

A assistência técnica e construção de infraestrutura para os grupos de quebradeiras de coco babaçu no Maranhão é compreendida como forma de manter a tradicionalidade, aliada à melhoria dos processos produtivos e consequente aumento na qualidade de vida. O programa abrangia quatro comunidades (Suzano, 2018).

O Suporte à produção agropecuária e geração de renda no meio rural está associado aos Conselhos de Desenvolvimento Comunitários (estratégia de Construção de acordo *multi-stakeholders*) e, em alguns casos, ao comodato de terra (estratégia de Negociação de direitos de propriedade). As diversas iniciativas beneficiam muitas famílias, porém a demanda estava acima da capacidade de suporte da companhia.

Desforço e vigilância patrimonial

A Suzano possui um departamento chamado de Inteligência Territorial e Segurança Patrimonial que atua preventivamente e na remediação de casos de invasão, conforme detalhado adiante neste estudo de caso. Ele está presente em todas as unidades florestais e ainda assim não consegue coibir todas as ocorrências. Esta estratégia está associada ao Relacionamento com *stakeholders* e à Regularidade fundiária do imóvel.

Em síntese, as oito estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra empregadas pela Suzano são complementares. Os diferentes esforços se somam para garantir uma proteção efetiva sobre o ativo. Cada qual possui pontos fortes e limitações. Em assim sendo, pergunta-se: quando cada opção é utilizada?

A próxima sessão explora as variáveis que guiam a Suzano no processo decisório para escolha do mecanismo de proteção de direitos de propriedade sobre a terra.

6.3.4 Variáveis determinantes da escolha estratégica para proteção do direito de propriedade sobre a terra

Os entrevistados listaram seis variáveis empregadas na seleção da estratégia de proteção do direito de propriedade sobre a terra. São elas: Legitimidade do pleito, Canal de diálogo,

Complexidade do caso, Segurança jurídica sobre o imóvel, Número de pessoas envolvidas e Tamanho da área sob disputa (Tabela 18). Elas são detalhadas nos parágrafos que seguem.

Tabela 18

Variáveis determinantes da escolha estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra pela Suzano segundo entrevista a executivos

Variável	**# citações**
Legitimidade do pleito	15
Canal de diálogo	13
Complexidade do caso	9
Segurança jurídica sobre o imóvel	7
Número de pessoas envolvidas	3
Tamanho da área sob disputa	3

Legitimidade do pleito

A legitimidade do pleito é analisada através do resgate histórico da posse e uso do imóvel e estudo de localização (geoposicionamento) do imóvel em relação à matrícula pela área de Gestão Imobiliária. Em se tratando de reivindicações de caráter coletivo, é analisado desde quando a comunidade está na região, quais os integrantes, qual o histórico de relacionamento com a empresa e o motivo pelo qual a comunidade está solicitando a posse. Em alguns casos, a empresa possui títulos de propriedade em seu nome, mas a comunidade ocupa a área por algum tempo, o que torna a posse consolidada e, consequentemente, objeto de reivindicação de direito de propriedade. Se o pedido de comodato for motivado pela geração de renda à comunidade ou assentamento, então ele é analisado pelo Comitê de Terras.

Em se tratando de invasão, Inteligência e Segurança Patrimonial são acionados para levantar informações tais como: a análise do local, dos seus líderes e das circunstâncias da invasão. Os fatos são registrados em boletim de ocorrência e levados em consideração por outras áreas para definir a estratégia para proteção de direitos. Em o pleito não sendo legítimo, então o caminho de resolução de disputa através de mecanismos legais é uma opção provável.

A variável Legitimidade do pleito está conectada às variáveis Complexidade do caso e Segurança jurídica sobre o imóvel.

Canal de diálogo

A existência de espaço de diálogo com a parte reivindicante por direitos relacionados à terra determina o fluxo para tratamento da disputa. Caso haja um ambiente favorável à

comunicação, é possível colher informações sobre o pleito, informar o litigante sobre a propriedade da Suzano e tentar uma negociação amigável. Em não havendo este espaço ou quando necessário coibir danos materiais, a via jurídica e de reintegração de posse é acionada imediatamente. Mesmo em situações em que mecanismos públicos para proteção de direitos são usados em primeira instância, havendo posteriormente possibilidade de diálogo, a construção de um acordo é experimentada.

Complexidade do caso

Toda disputa está inserida em um contexto, portanto é importante compreendê-lo para escolher a estratégia de resolução mais adequada. Alguns exemplos de informações analisadas são: atuação dos órgãos públicos relacionados à propriedade da terra, ausência ou duplicidade de titulação de terras na região, qualidade do sistema cartorário, grau de desenvolvimento e desemprego na localidade, força dos movimentos sociais e motivos políticos associados à reivindicação por terra.

Os arranjos institucionais também são analisados. Na Bahia, o acordo *multi-stakeholders* com os movimentos sociais e o governo do estado com participação da Fibria primeiramente tornou-se uma referência para resolução de disputa e foi adotado por outras empresas florestais.

A "temperatura" da disputa é importante fator de tomada de decisão, nas palavras de um dos entrevistados.

Segurança jurídica sobre o imóvel

A segurança jurídica sobre o imóvel apoia-se, em grande medida, nos títulos emitidos por órgãos públicos. Portanto, nos casos de reivindicação individual por terra, é solicitado ao reclamante os documentos ou evidências que sustentam o pleito e conduzida análise interna da cadeia dominial e registro da propriedade do imóvel. Caso a segurança jurídica em favor da empresa seja confirmada, a contraparte é informada sobre o resultado da apuração e, se necessário, medidas para desocupação amigável da área são discutidas.

Há casos em que a segurança jurídica da Suzano sobre o imóvel é frágil, o que torna necessário a ativa participação do departamento jurídico na escolha e a implementação da estratégia de proteção de direitos.

A segurança jurídica é igualmente importante para que a empresa possa fazer comodatos de terras e para que a comunidade tenha usufruto sobre o resultado do seu trabalho.

Tamanho da área sob disputa e Número de pessoas envolvidas

As variáveis Tamanho da área sob disputa e Número de pessoas envolvidas estão relacionadas. Segundo os executivos, disputas coletivas ocupam grandes extensões territoriais, se comparadas às disputas individuais; consequentemente, representam maior valor.

Os departamentos de Inteligência e Segurança Patrimonial e Sustentabilidade são acionados quando confirmada a presença de movimento social de luta pela terra na ocorrência. Eles avaliam o histórico de relacionamento, a estratégia de atuação do reivindicante e se é necessário tomar ações enérgicas em relação ao grupo. Esta análise determina se mecanismos públicos de resolução de conflitos precisam ser empregados ou se estratégias privadas são mais aconselháveis.

Finda a discussão sobre as variáveis empregadas na seleção da estratégia de proteção do direito de propriedade sobre a terra, a próxima sessão emprega a análise documental para confrontar e complementar os resultados da análise de conteúdo. Além disso, apresenta as adaptações organizacionais para proteger o direito de propriedade sobre a terra.

6.3.5 Estrutura de governança e mecanismo de resolução de disputa fundiária

A Suzano adaptou sua estrutura e criou procedimento para prevenir e endereçar as disputas relacionadas à propriedade da terra. Aqueles exclusivamente dedicados ao tema são os departamentos de Gestão Patrimonial e de Inteligência Patrimonial, o Procedimento com Critérios e Diretrizes para Solução de Conflitos de Natureza Fundiária, o Procedimento para Aquisição de Imóveis Rurais, Procedimento para Arrendamento de Terra e Parceria Agrícola e os Grupos de Trabalho de Terras em conjunto com o Comitê de Terras. Cada um é detalhado a seguir.

Procedimento com Critérios e Diretrizes para Solução de Conflitos de Natureza Fundiária, Procedimento para Aquisição de Imóveis Rurais e Procedimento para Arrendamento de Terra e Parceria Agrícola

O Procedimento com Critérios e Diretrizes para Solução de Conflitos de Natureza Fundiária foi inicialmente adotado pela unidade florestal do Maranhão e expandido

posteriormente para as demais localidades com plantios da Suzano. Serve aos casos de esbulho[63] e turbação[64] de posse de propriedade (Suzano Papel e Celulose, 2016). Afirma ser o diálogo a melhor alternativa para a solução de um conflito e, na sua ausência, a empresa pode fazer uso do desforço moderado e da via judicial para solucionar uma disputa, defender e/ou reaver a posse de um imóvel.

O fluxo para buscar uma solução amigável se inicia com o levantamento de informações pela Inteligência e Segurança Patrimonial. Nesta ocasião, a parte é informada sobre a proibição de entrada de terceiros em propriedade particular.

As informações são levadas ao conhecimento das áreas Jurídica, Unidade Florestal, Gestão de Ativos, Relações Institucionais, Socioambiental e à Diretoria para deliberação das medidas a serem tomadas na segunda etapa. Cabe à área Socioambiental avaliar os impactos sociais, ambientais e reputacionais da ocorrência.

O terceiro passo é a composição de solução amigável conduzida pela Inteligência Patrimonial juntamente com a Operação Florestal; à exceção de disputa envolvendo comunidades, movimentos sociais e quilombolas, cuja negociação é conduzida pela área Socioambiental.

Caso o conflito persista após uma semana, em uma quarta etapa, medidas judiciais podem ser adotadas. Ainda assim, a busca de solução negociada deve ser testada.

Quando o diálogo não é possível e a ocorrência oferece risco à segurança ou integridade física das pessoas, um Boletim de Ocorrência é aberto pela Segurança Patrimonial com informações sobre o fato já na primeira etapa. O Boletim é levado ao conhecimento do Jurídico, assim como a documentação do imóvel disponibilizada pela Gestão Patrimonial. Caso fique confirmada a turbação ou esbulho de propriedade ou posse legítima da Suzano, já na terceira etapa, o Jurídico ajuíza ação possessória e alerta Inteligência Patrimonial.

Existem situações em que terceiros reivindicam a propriedade ou posse de imóvel que a empresa julga possuir plenos direitos. O procedimento orienta compreender e discutir a situação com a parte reivindicante. Quando a empresa toma conhecimento do fato através de ação possessória, deve-se analisar os termos do processo e providenciar documentação para

---

[63] Esbulho possessório: Suprimir ou deslocar tapume, marco, ou qualquer outro sinal indicativo de linha divisória, para apropriar-se, no todo ou em parte, de coisa imóvel alheia (Art. 161 do Código Penal, Decreto Lei 2.84 de 1940).

[64] Turbação: É a conduta que impede ou atenta contra o exercício da posse por seu legítimo possuidor, podendo ser positiva, quando o agente de fato invade o imóvel e o ocupa, não importando se de forma parcial ou total, ou negativa, quando o agente impede que o real possuidor se utilize de seu bem como, por exemplo, fazendo construções no local (Guimarães, 2004).

instruir a contestação. Em ambas situações, cabe à companhia empenhar esforços para prover sua defesa administrativa e/ou judicial dos ativos.

A análise documental do Procedimento evidencia algumas estratégias para proteção de direitos de propriedade e variáveis determinantes desta escolha. Entre as estratégias, estão presentes: (a) o Desforço e vigilância patrimonial na primeira etapa do fluxo; (b) a Regularidade fundiária do imóvel na segunda etapa; (c) a Negociação do direito de propriedade na terceira etapa; e (e) o Emprego de mecanismos legais para a resolução de disputas na quarta etapa.

As variáveis levadas em consideração em cada etapa são: (i) Canal de diálogo subentendido nas primeira e terceira etapas; (ii) a Magnitude de dano (ou potencial dano) ao patrimônio da empresa na primeira etapa por condicionar a abertura do Boletim de Ocorrência; a (iii) Segurança jurídica sobre o imóvel, a (iv) Complexidade do caso, a (v) Legitimidade do pleito e o (vi) Risco reputacional estão associados à participação das áreas Jurídica, Unidade Florestal, Gestão de Ativos, Relações Institucionais, Socioambiental e Diretoria da unidade na segunda etapa; o (vii) Número de pessoas envolvidas e a (vii) Participação de comunidade tradicional na disputa condicionam a terceira etapa.

A Suzano possui um procedimento para Aquisição de Imóveis Rurais e outro para Arrendamento de Terra e Parceria Agrícola. Ambos incluem orientações para pré-aprovação e análise documental do imóvel para compra, avaliações técnicas e levantamentos para análise das áreas, inclusive com levantamento socioambiental e validação operacional. Portanto, a estratégia Avaliação do risco socioambiental, fundiário e de não atendimento legal associado ao imóvel está registrada nos documentos internos.

As estratégias e variáveis relacionada à proteção do direito de propriedade sobre a terra presentes nos procedimentos aqui discutidos estão em linha com aquelas mencionadas pelos executivos durante as entrevistas. As Tabelas 19 e 20 comparam os resultados obtidos através das duas fontes de informação.

Tabela 19

Estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra adotadas pela Suzano segundo entrevista a executivos e documentos internos da companhia

Estratégia	**Citada pelos entrevistados**	**Presente em procedimento**
Relacionamento com *stakeholders*	X	
Emprego de mecanismos legais para resolução de disputas	X	X
Avaliação do risco socioambiental, fundiário e de não atendimento legal associado ao imóvel	X	X
Negociação de direitos de propriedade	X	X
Construção de acordo *multi-stakeholders*	X	
Regularidade fundiária do imóvel	X	X
Suporte à produção agropecuária e geração de renda no meio rural	X	
Desforço e vigilância patrimonial	X	X

Tabela 20

Variáveis determinantes da escolha estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra pela Suzano segundo entrevista a executivos e documentos internos da companhia

Variável	**Citada pelos entrevistados**	**Presente em Procedimento**
Legitimidade do pleito	X	X
Canal de diálogo	X	X
Complexidade do caso	X	X
Segurança jurídica sobre o imóvel	X	X
Número de pessoas envolvidas	X	X
Tamanho da área sob disputa	X	
Magnitude do dano ao patrimônio da empresa		X
Risco reputacional		X
Participação de comunidade tradicional na disputa		X

Gestão Imobiliária

O departamento de Gestão Imobiliária foi instituído em 2012 na Suzano. Sua atribuição é garantir suporte ao uso, mobilização e desmobilização das terras em consonância com a estratégia da empresa. Entre suas atividades estão a adequação e regularização documental de cada imóvel alinhado ao atendimento da legislação fundiária, ambiental e tributária. Nos últimos anos, vem empenhando esforços para a certificação de imóveis rurais pelo INCRA e averbação de informações georreferenciadas dos vértices da propriedade na matrícula. Os motivos que levaram à criação do departamento foi o aumento da exigência de conformidade legal do imóvel para fim de operação financeira (como garantia de crédito rural) e licenciamento, necessidade de adequação aos novos marcos legais como a Lei n. 10.261 e CAR,

auditorias de *compliance* e de manejo responsável de florestas. Antes da criação do departamento, as áreas jurídica, gestão tributária e geoprocessamento tinham cada qual alguma responsabilidade relacionada à terra, porém não trabalhavam de modo coordenado.

Inteligência e Vigilância Patrimonial

A Suzano possui um departamento dedicado à prevenção e resolução de disputas fundiárias chamado Inteligência Patrimonial. Ele foi instituído em 2011 quando a companhia enfrentava roubo de significativo volume de madeira para a produção de carvão vegetal na Bahia[65] (Suzano Papel e Celulose, 2012). Ele é composto por profissionais com conhecimento em vigilância patrimonial privada e aptos a fazer a ponte com a força pública de segurança. Está inserido dentro da Diretoria Relações Institucionais e gerencia a atividade de vigilância patrimonial. Em cada unidade da Suzano, há ao menos um colaborador a cargo da Inteligência Patrimonial.

Na abordagem preventiva, utiliza-se do relacionamento para identificar a pretensão de um grupo ou um indivíduo em invadir uma propriedade. Em conjunto com a área Socioambiental, busca esclarecer o pretenso invasor sobre a propriedade da terra, riscos e consequências de uma ação irregular, além de outros esclarecimentos.

Caso não consiga identificar a articulação para invasão de terra ou não tenha êxito na primeira abordagem aos invasores, atua na resolução do caso propriamente dito. A primeira providência é fazer um levantamento de informação sobre a ocorrência. Se for uma ação pacífica, onde há condições de diálogo, promove-se uma conversa para entender o motivo da ação, esclarecer as implicações do ato e tenta retomar a posse do imóvel de forma amigável. Se não houver abertura para o diálogo ou se não houver êxito na tentativa de diálogo ou desforço moderado, então o caso é encaminhado ao Jurídico para utilização de mecanismos legais de proteção de direitos.

A empresa busca prevenir invasões porque sua materialização causa desgaste no relacionamento com *stakeholders*, riscos à imagem, custo jurídico e judicial e sujeito às morosidades e entraves para se cumprir uma liminar judicial. Na entrevista, foi destacado que

[65] Nos anos de 2010 e 2011 houve uma intensificação da repressão policial para desmobilização de quadrilhas de produção de carvão e destruição de fornos clandestinos no Extremo Sul da Bahia. Houve também ações e campanha "Carvão ilegal é crime" liderada pela Associação Bahiana de Empresas Florestais (ABAF). A Suzano integrou o Comitê de Crise do sul da Bahia, liderado pelo Ministério Público para acompanhar a questão e adotar medidas eficazes de combate à atividade. A partir de então, oportunidades de emprego e renda legais foram oferecidas a estas comunidades pelo poder público e pelas empresas florestais (Fibria, 2012; Suzano Papel e Celulose, 2012).

no Maranhão e na Bahia, as ações de reintegração de posse contra os movimentos sociais necessitam de autorização do governador e da Casa Militar respectivamente para serem executadas. A autorização pode levar meses e até anos para ser expedida.

Grupos de Trabalho de Terras e Comitê de Terras e Madeira

A aquisição de imóveis rurais passa pelo crivo de análise de dois comitês: Grupo de Trabalho de Terras e Comitê de Terras e Madeira. O primeiro é composto por uma equipe multidisciplinar e avalia o resultado do *due diligence* para evitar a aquisição ou arrendamento de imóveis sob disputa de direito ou em desacordo com a legislação ambiental nas unidades florestais da Bahia e Maranhão. Ele leva à decisão do Comitê de Terras e Madeira os imóveis que passaram pelo seu crivo.

O Comitê de Terras e Madeira é constituído por diretores e gerentes em nível corporativo, assim como consultores jurídicos externos. O grupo reavalia o atendimento dos requisitos dominais, jurídicos, sociais e ambientais pela propriedade e decide pela compra ou arrendamento dos imóveis. O mesmo grupo delibera também sobre a venda e comodato de terras à comunidade.

Em síntese, esta sessão revela como a organização adaptou sua estrutura e criou procedimentos para proteger o direito de propriedade sobre a terra. O Procedimento com Critérios e Diretrizes para Solução de Conflitos de Natureza Fundiária enderença as etapas e as responsabilidades durante o tratamento de uma ocorrência fundiária. Os procedimentos para Compra de Imóvel Rural e Arrendamento de Terras ou Parceria Agrícola tratam das etapas prévias à contratação de terras. A análise documental identificou as estratégias e as variáveis relacionadas a este objetivo, grande parte delas em linha com os resultados obtidos através da análise de conteúdo. Dada a importância do tema para a organização, ela criou os departamentos de Gestão Imobiliária e Inteligência e Vigilância Patrimonial para tratar exclusivamente da propriedade da terra. Por último, os Grupos de Trabalhos de Terras em conjunto com Comitê de Terras servem instâncias de tomada de decisão para aquisição de imóveis que não tragam riscos possessórios ou não atendimento legal à Suzano.

6.3.6 Discussão final

Nas sessões anteriores, os objetivos específicos 1, 2 e 3 foram respondidos, isto é, o ambiente institucional acerca da terra nos estados federativos com plantios florestais da Suzano

foi caracterizado; as estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra empregadas pela empresa foram identificadas; bem como as variáveis que explicam a escolha. A sessão anterior a esta apresentou a estrutura organizacional e procedimentos relacionados à proteção do direito de propriedade sobre a terra. Esta sessão responde à pergunta de pesquisa a partir das três proposições teóricas.

Proposição 1: Em unidades federativas onde o ambiente institucional está fragilizado e, portanto, o Estado tem alto custo para garantir a proteção de direitos, mecanismos privados são adotados para a proteção de direitos de propriedade.

A comparação de performance dos oito estados com plantios florestais da Suzano segundo os onze indicadores do ambiente institucional apontou ser o Maranhão, Bahia, Espírito Santo e Piauí aqueles com maiores indícios de fragilidade do ambiente institucional. Portanto, com base na proposição 1, é esperado que, nestes quatro locais, mecanismos privados se destaquem na proteção do direito de propriedade sobre a terra.

Os dados empíricos revelam que no Maranhão, no Espírito Santo e na Bahia a empresa implementa ações geograficamente específicas, que não são encontradas ou utilizadas na mesma extensão que em outras localidades.

Dentro da estratégia de Relacionamento com *stakeholders*, a organização destacou o apoio de consultores externos nos estados do Maranhão e Bahia para construção de engajamento com assentamentos de reforma agrária. É também no primeiro estado (Maranhão) em que a empresa vem apoiando a construção do ordenamento fundiário, o que é uma condição essencial para Emprego de mecanismos legais para resolução de disputas.

É nas unidades do Maranhão e da Bahia em que os Grupos de Trabalho de Terra estão em operação que, à sua vez, estão associados à estratégia Avaliação do risco socioambiental, fundiário e de não atendimento legal associado ao imóvel. Contudo, cabem aqui duas ressalvas. Primeiro, que os Grupos não estão restritos à aquisição de terras nestes dois estados. Cada uma destas unidades industriais é abastecida por plantios em estados vizinhos. A segunda ressalva é de que a estratégia de crescimento da empresa não foi alvo deste estudo e que também pode condicionar a existência de Comitês nestes dois locais.

Duas categorias de Acordo *multi-stakeholders* são empregadas com maior ênfase ou exclusividade nas unidades do Maranhão e Bahia. São elas o suporte aos assentamentos de reforma agrária e os Conselhos de Desenvolvimento Comunitário. Nos dois estados, a empresa

tem iniciativas dedicadas aos assentamentos em propriedade anteriormente da empresa. Além disso, estão em operação nove Conselhos Comunitários no Maranhão e nove na Bahia.

É também nestas unidades federativas (Bahia e Maranhão) que está em curso o apoio à agricultura comunitária. Em especial no Maranhão, a Suzano tem parceria com a Associação de Quebradeiras de Coco de Babaçu para exploração do fruto dentro de suas propriedades e fortalecimento social. Já as ações de geração de emprego e renda voltadas à comunidade quilombola são implementadas no Espírito Santo. As diferentes iniciativas relacionadas à agricultura familiar, extrativismo e geração de emprego e renda aqui mencionadas estão relacionadas à estratégia de Suporte à produção agropecuária e geração de renda no meio rural.

Dentro da estratégia de Regularidade fundiária do imóvel, é no norte do Espírito Santo que a empresa adotou o expediente de levantamento de títulos originários junto ao IDAF e arquivo público para confirmação das matrículas.

Por fim, destaca-se que o departamento de Inteligência Patrimonial foi criado primeiro na Bahia. Já o Procedimento com Critérios e Diretrizes para Solução de Conflitos de Natureza Fundiária foi criado primeiro para a unidade do Maranhão. Ambos foram estendidos posteriormente às demais unidades e pertencem à estratégia de Desforço e vigilância patrimonial.

Em síntese, dentro de seis estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra, de um total de oito, há ações geograficamente específicas ou implantadas com maior ênfase no Maranhão, Bahia e/ou Espírito Santo, sendo quatro das seis estratégias mecanismos privados de proteção. Vale lembrar que estas mesmas localidades são as unidades federativas com plantios florestais da Suzano com indícios de ambiente institucional mais fragilizado (sessão 6.3.1). Este fato indica haver relação entre a qualidade das instituições e a ênfase no emprego de mecanismos privados de proteção, conforme proposto pelo modelo heurístico para escolha do mecanismo de proteção de direitos de propriedade (Monteiro, 2010; Monteiro & Zylbersztajn, 2012b) e de acordo com a proposição 1 deste trabalho, porém sujeito a duas ressalvas.

O Piauí que constava entre os estados críticos, não apresentou ação geograficamente específica, resultado aparentemente diferente do esperado. Este fato levanta dois questionamentos: (i) possível relação entre os mecanismos de proteção do direito sobre a terra e outras variáveis como o valor do ativo que guarda relação com a área plantada por estado; e a (ii) necessidade de analisar o grau de interesse da empresa na região. A última variável sugerida reflete o que Monteiro e Zylbersztajn (2012b) chamaram de nível máximo de custo de proteção de direitos de propriedade ($\bar{c}$) que os agentes econômicos são capazes de suportar .

Uma vez atingido este teto, os atributos são abandonados em domínio público em razão das condições ambientais extremamente adversas.

Proposição 2: Múltiplos mecanismos de proteção do direito de propriedade sobre a terra coexistem dentro da mesma organização.

A Tabela 17 apresenta os oito mecanismos de proteção do direito de propriedade sobre a terra. Dentre eles, dois podem ser classificados como mecanismos legais de proteção e estão relacionados entre si: Regularidade fundiária do imóvel e Emprego de mecanismos legais para a resolução de disputas. O processo demarcatório de terras no Maranhão, por exemplo, tem como objetivo delimitar os direitos legais de propriedade para que, no futuro, as informações dos registros públicos de imóveis rurais possam ser utilizadas para arbitrar disputas. Logo as duas estratégias estão conectadas.

As demais (seis) estratégias são mecanismos privados de proteção de direitos; embora, em algum momento, possam contar com algum respaldo legal. Um exemplo é o estudo detalhado da cadeia dominial do imóvel baseado em informação registrada em cartório e órgãos públicos durante o *due diligence* de imóveis para aquisição ou arrendamento.

Outro fato que chama atenção nos dados empíricos é a conexão e a complementariedade entre as diferentes estratégias listadas pelos executivos. Um exemplo é a discussão de comodato de terra (estratégia de Negociação de direito de propriedade) dentro dos Conselhos de Desenvolvimento Comunitários (estratégia de Acordo *multi-stakeholders*). Outro exemplo é o acordo entre as Quebradeiras de Coco Babaçu e a Suzano para assegurar às primeiras o direito de exploração do produto da sociobiodiversidade dentro das propriedades da empresa (estratégia de Negociação do direito de propriedade) e a assistência técnica ao mesmo grupo (estratégia de Suporte à produção agropecuária e geração de renda no meio rural). O uso simultâneo de diferentes mecanismos de proteção vai ao encontro da afirmação que distintas estratégias são empregadas para proteger cada atributo de um ativo e, por consequência, diversos esforços de proteção podem estar relacionados a um mesmo bem (Zylbersztajn, 2010, 2012; Zylbersztajn & Caleman, 2009).

Proposição 3: A escolha do mecanismo de proteção do direito de propriedade sobre a terra procura minimizar custos de transação.

Através da estratégia Avaliação do risco socioambiental, fundiário e de não atendimento legal associado ao imóvel, a empresa levanta informações para subsidiar a decisão de compra e/ou arrendamento de imóvel rural. Um dos objetivos da estratégia é evitar aquisição de imóveis cujo direito de propriedade não esteja bem delineado; sob a ótica teórica, equivale ao abandono do atributo em domínio público em razão do custo de captura proibitivo, conforme proposto por Barzel (1997).

No Piauí, existem indícios de que a qualidade das instituições esteja fragilizada (sessão 6.3.2). Foi observado neste estudo de caso a ausência de estratégias geograficamente específicas naquele território, contradizendo o resultado esperado segundo proposição 1. A Suzano informou que a região onde estão seus ativos não consta entre suas prioridades de crescimento. Logo, com base na proposição 3 e no modelo heurístico de Monteiro e Zylbersztajn (2012b), surge o questionamento se o alto custo de captura de direitos de propriedade no estado estaria sendo considerado na estratégia de expansão da companhia. Os dados empíricos deste trabalho não permitem responder o questionamento.

Três das seis variáveis determinantes da escolha do mecanismo de proteção do direito de propriedade sobre a terra identificadas pelos executivos da Suzano guardam relação com o ambiente institucional, são elas: a Legitimidade do pleito, a Complexidade do caso e a Segurança jurídica sobre o imóvel. Sabe-se que o histórico de ocupação do território e as características regionais deram origem aos apossamentos de terra, implicando em Complexidade do caso. Com frequência, a condição fática do imóvel não foi regularizada por meio de títulos de posse e de domínio, registro e cadastramento levando à Insegurança jurídica sobre o imóvel. Em assim sendo, a incongruência entre os direitos de uso, posse e propriedade de uma propriedade rural são comuns no Brasil, justificando a legitimidade de algumas reivindicações. Caso o ambiente institucional fosse forte, tais situações não seriam permitidas (Monteiro & Zylbersztajn, 2012b). Portanto, através das três variáveis aqui mencionadas, a Suzano avalia a qualidade das instituições e, por consequência, o custo de transação para proteger direito de propriedade através de mecanismos legais.

O Procedimento com Critérios e Diretrizes para Solução de Conflitos de Natureza Fundiária evidencia a sequência de variáveis e opções estratégias de proteção de direitos a cada etapa do fluxo. Sabe-se que a atividade de proteção de direitos de propriedade disputa recursos com as atividades de geração e captura de valor (Dixit, 2004). Portanto, a coleta de informação e a abordagem do reivindicante por terra na primeira etapa do fluxo para resolução de conflito, assim como a participação de uma equipe multidisciplinar na segunda etapa, permitem planejar o esforço de proteção de acordo com a gravidade da situação.

A composição de solução amigável na etapa três do fluxo reflete o esforço para a resolução de ocorrências sem a intervenção do Estado e evitar o custo de se usar o sistema de justiça tal como reportado pelos executivos custos jurídicos e judicial, além da morosidade para se cumprir decisão judicial.

As etapas para tratamento de conflitos de natureza fundiária buscam otimizar recursos e minimizar o custo de transação na atividade de proteção de direito de propriedade conforme proposto por Barzel (1997), Coase (1960) e Foss e Foss (2005). Elas materializam o que Barzel (1997) chamou de método de menor custo para capturar o atributo alocado em domínio público, dadas as restrições aplicáveis. Contudo, vale a ressalva de que não foi encontrada evidência de que dados quantitativos sejam empregados na minimização do custo de transação.

Em conclusão, o estudo de caso da empresa Suzano vai ao encontro das três proposições de pesquisa. Em linha geral, os dados empíricos revelaram que a qualidade das instituições determina a efetividade (ou custo) da proteção de direitos de propriedade pelo Estado. Como os agentes econômicos buscam minimizar custos de transação, então nas unidades federativas em que o ambiente institucional se encontra mais fragilizado, mecanismos privados ganham relevância na proteção d e direitos de propriedade em relação às demais localidades. Contudo, este estudo de caso evidenciou que em uma situação (Piauí), a adoção de mecanismos privados de proteção foi diferente do esperado. Este fato sugere que outras variáveis sejam adicionadas à análise tais como o valor do ativo e o grau de interesse da organização na localidade.

7 Análise dos resultados e conclusão

Os estudos de caso das empresas Fibria, Jari e Suzano evidenciaram como cada uma delas protege o direito de propriedade sobre a terra e como a qualidade das instituições influencia a escolha estratégica. O presente capítulo faz uma análise transversal entre os casos e responde à pergunta de pesquisa. Ele está dividido em sete partes. As três primeiras sessões contemplam os objetivos específicos; as três seguintes, as proposições teóricas; a última sessão apresenta a conclusão deste trabalho.

7.1 Objetivo específico 1: Caracterização do ambiente institucional

Para caracterizar o ambiente institucional acerca da terra nos estados federativos em que as empresas Fibria, Jari e Suzano exploram florestas plantadas, foram usados onze indicadores, num total de doze estados[66]. Deste total, três estados pertencem à região Norte (Amapá, Pará e Tocantins); três, à região Nordeste (Bahia, Maranhão, Piauí); quatro, à região Sudeste (Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo); e apenas um pertence à região Centro Oeste (Mato Grosso do Sul) e um, à região Sul (Rio Grande do Sul)[67]. Entre as 15 principais unidades federativas com plantios florestais no Brasil, onze foram contempladas neste trabalho[68].

Esta sessão discute os scores dos estados[69], conforme Tabela 21, sendo que quanto maior o score, maior é o indício de fragilidade do ambiente institucional quanto à proteção do direito de propriedade sobre a terra.

---

[66] Consultar o Apêndice I para tabela com os indicadores adicionais: Número de estabelecimentos agropecuários em 2017 segundo o senso agropecuário pelo IBGE (em mil estabelecimentos) e Relação entre nº. de parcelas certificadas pelo SIGEF em julho de 2018 e nº. de estabelecimentos agropecuários em 2017.

[67] Os principais estados com plantios florestais no Brasil, segundo critério de área plantada, são: Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Bahia, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Goiás, Pará, Tocantins, Amapá, Piauí (SFB, 2017)

[68] Rio de Janeiro foi contemplado neste trabalho, mas não consta entre os quinze estados com maior área de florestas plantadas.

[69] Conforme capítulo 5 sobre o Método de pesquisa, a análise por indicador foi refeita neste capítulo comparando os 12 estados entre si. Por esta razão, os scores diferem daqueles apresentados nos estudos de caso individualmente.

Tabela 21

Comparação da condição fundiária dos imóveis rurais, população rural e IDH entre 12 estados brasileiros

Estado/Indicador Região	**AP** N	**BA** NE	**ES** SE	**MA** NE	**MG** SE	**MS** CO	**PA** N	**PI** NE	**RJ** SE	**RS** S	**SP** SE	**TO** N
N.º de parcelas certificadas pelo SIGEF em julho de 2018 (em mil parcelas)	**0,558**	16,34	**2,67**	13,5	55,388	24,419	9,27	4,79	**2,005**	22,841	53,664	17,67
Extensão territorial da área certificada pelo SIGEF em julho de 2018 (em milhões de hectares)	4,7	8,706	**0,352**	7,82	11,079	11,391	16,07	**3,21**	**0,337**	3,752	4,56	10,45
Porcentagem da superfície do estado certificada pelo SIGEF em julho de 2018	33%	15%	**8%**	24%	19%	32%	**13%**	**13%**	**8%**	**13%**	18%	38%
N.º de comunidades indígenas com terra tradicionalmente ocupada em estágios anteriores à condição regularizada em junho de 2018	1	13	0	7	6	**34**	**26**	0	3	**28**	20	3
N.º de comunidades indígenas com terra tradicionalmente ocupada em estágios anteriores à condição regularizada em junho de 2018 por 10.000 hectares	0,07	0,23	0	0,21	0,1	**0,95**	0,21	0	0,69	**0,99**	**0,81**	0,11
N.º de processos abertos para demarcação de terra quilombola até junho de 2018	33	**292**	19	**339**	**232**	18	48	65	25	96	51	33
N.º de processos abertos para demarcação de terra quilombola até junho de 2018 por 10.000 hectares	2,31	**5,17**	4,12	**10,21**	3,96	0,5	0,38	2,58	**5,71**	3,41	2,05	1,19
N.º de conflitos fundiários em 2017	45	**97**	9	**180**	38	32	**67**	14	7	7	34	28
N.º de conflitos fundiários em 2017 por 10.000 hectares	**3,15**	1,72	**1,95**	**5,42**	0,65	0,9	0,54	0,56	1,6	0,25	1,37	1,01
Porcentagem de população rural em 2010	10,22	27,9	16,6	**36,9**	14,7	14,36	**31,5**	**34,2**	3,28	14,9	4	21,2
IDH em 2010	0,708	0,660	0,740	**0,639**	0,731	0,729	**0,646**	**0,646**	0,761	0,746	0,783	0,699
Score	**2**	**3**	**4**	**6**	**1**	**2**	**5**	**4**	**4**	**3**	**1**	**0**

Segundo os indicadores aqui empregados, o estado com maior score é o Maranhão (6), seguido pelo Pará (5). Estas duas localidades têm em comum o elevado número de conflitos fundiários, elevada proporção de suas populações vivendo no campo e baixo IDH.

A terceira posição é compartilhada por Espírito Santo, Piauí e Rio de Janeiro, todos com score de 4 pontos. Os três estados compartilham performance crítica nos indicadores relacionados à certificação pelo SIGEF.

A quarta posição na classificação é compartilhada por Bahia e Rio Grande do Sul (3 pontos cada), que têm em comum performance semelhante no Número de processos abertos para demarcação de terra quilombola até junho de 2018 por 10.000 hectares.

A quinta posição é ocupada por Amapá e Mato Grosso do Sul (2 pontos cada).

Minas Gerais e São Paulo, estados com maior área de florestas plantada no Brasil (Serviço Florestal Brasileiro [SFB], 2017), ocupam a sexta posição com score de 1 ponto cada.

O Tocantins é o estado com melhor qualidade do ambiente institucional segundo os indicadores aqui empregados, visto que seu score foi zero.

7.2 Objetivo específico 2: Identificação das estratégias

Nove estratégias são usadas pelas três empresas a fim de proteger direito de propriedade sobre a terra (Tabela 22). Elas podem ser analisadas segundo posição na lista de citação e comparação da listagem entre as empresas.

Tabela 22

Estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra adotadas pela Fibria, Jari e Suzano, segundo entrevista a executivos e acionista

Fibria		**Jari**		**Suzano**	
Estratégia	Citações	Estratégia	Citações	Estratégia	Citações
Relacionamento com stakeholders	22	Emprego de mecanismos legais para resolução de disputas	21	Relacionamento com stakeholders	22
Regularidade fundiária do imóvel	15	Relacionamento com stakeholders	19	Emprego de mecanismos legais para resolução de disputas	11
Suporte à produção agropecuária e geração de alternativas de renda no meio rural	10	Regularidade fundiária do imóvel	15	Avaliação do risco socioambiental, fundiário e de não atendimento legal associado ao imóvel	10
Acordo *multi-stakeholders*	9	Suporte à produção agropecuária e geração de alternativas de renda no meio rural	13	Negociação de direitos de propriedade	7
Negociação de direitos de propriedade	8	Acordo *multi-stakeholders*	12	Acordo *multi-stakeholders*	7
Emprego de mecanismos legais para resolução de disputas	7	Negociação de direitos de propriedade	10	Regularidade fundiária do imóvel	6
Avaliação do risco socioambiental, fundiário e de não atendimento legal associado ao imóvel	6	Desforço e segurança patrimonial	7	Suporte à produção agropecuária e geração de alternativas de renda no meio rural	5
Planejamento territorial e aperfeiçoamento da gestão patrimonial	5			Desforço e segurança patrimonial	3

Relacionamento com *stakeholders* é a estratégia mais relevante para a proteção de direitos sobre a terra dentro do universo pesquisado, visto que esteve no topo da lista de citação de duas empresas e na segunda colocação para outra empresa. Emprego de mecanismos legais e Regularidade fundiária constaram entre as três principais estratégias para duas empresas. Em terceiro lugar está o Suporte à produção agropecuária e geração de alternativas de renda no meio rural, que figurou na terceira, quarta e sétima colocações, a depender da organização.

As estratégias Negociação de direitos de propriedade e Acordo *multi-stakeholders* estão numa situação intermediária de importância. Uma possível explicação para o fato é o uso restrito, visto que traz implicação para o ativo da companhia. A Avaliação do risco socioambiental, fundiário e de não atendimento legal associado ao imóvel tem também moderada relevância para duas empresas.

Desforço e segurança patrimonial, mencionado por duas empresas e com pequeno número de citações, e Planejamento territorial e aperfeiçoamento da gestão patrimonial, empregado por apenas uma organização, estão no fim da lista.

O número de citações de cada estratégia pelas empresas foi convertido em porcentagem, utilizando o número total de citações para cada organização. O objetivo foi comparar a

importância de cada estratégia entre as empresas. Foram então gerados gráficos a partir dos índices obtidos, conforme Figura 11.

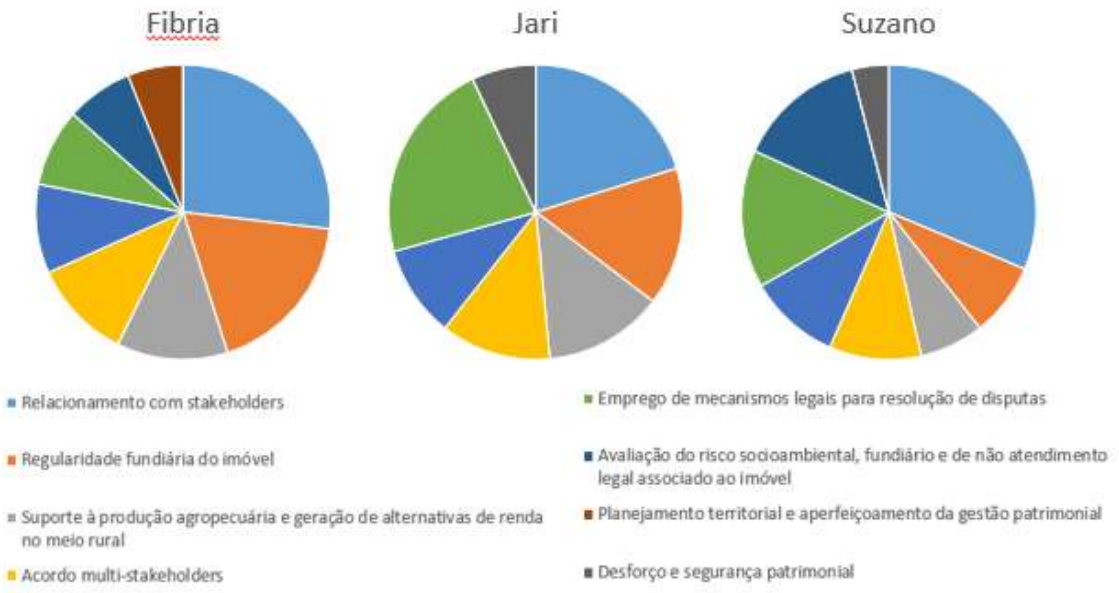


Figura 11: Importância relativa das estratégias de proteção do direito de propriedade sobre a terra por empresa. Fonte: a autora

Três fatos chamam atenção na Figura 11. Primeiro e conforme já discutido, a relevância do Relacionamento com *stakeholders*. Segundo, a relevância do Emprego de mecanismos legais para resolução de disputas para Jari e Suzano. Terceiro, a similaridade na importância relativa das estratégias de proteção entre as empresas Fibria e Jari, principalmente com relação ao Relacionamento com *stakeholders*, Regularidade fundiária do imóvel, Suporte à produção agropecuária e geração de alternativas de renda no meio rural, Acordo *multi-stakeholders* e Negociação de direitos de propriedade.

7.3 Objetivo específico 3: Identificação das variáveis

Seis variáveis condicionam a escolha da estratégia para a proteção do direito de propriedade sobre a terra (Tabela 23). Elas podem ser analisadas segundo a posição na lista de número de citações por empresa.

Tabela 23

Variáveis determinantes da escolha estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra pela Fibria, Jari e Suzano segundo entrevista a executivos e acionista

Fibria		Jari		Suzano	
Variável	Citações	Variável	Citações	Variável	Citações
Legitimidade do pleito	10	Legitimidade do pleito	10	Legitimidade do pleito	15
Complexidade do caso	7	Complexidade do caso	10	Canal de diálogo	13
Canal de diálogo	6	Tamanho da área sob disputa	4	Complexidade do caso	9
Segurança jurídica sobre o imóvel	6			Segurança jurídica sobre o imóvel	7
Número de pessoas envolvidas na disputa	6			Número de pessoas envolvidas na disputa	3
Tamanho da área sob disputa	3			Tamanho da área sob disputa	3

A variável mais relevante para a decisão estratégica é a Legitimidade do pleito. Ela está no topo da lista para as três empresas. Complexidade do caso vem em segundo lugar e Canal de diálogo em terceiro, por estarem entre as três principais variáveis para todas as empresas. Em quarto lugar está a Segurança jurídica sobre o imóvel para duas empresas. Por último estão o Número de pessoas envolvidas na disputa e o Tamanho da área sob disputa.

Chama atenção a similaridade entre a lista e a sequência de variáveis nas empresas Fibria e Suzano.

7.4 Proposição 1

Ao centralizar as informações sobre caracterização dos imóveis rurais, direitos associados a cada um e sobre as transações de compra e venda, desmembramento e remembramento, o Estado usufrui de ganhos de escala na definição de direitos de propriedade sobre a terra e se serve das mesmas para oferecer proteção aos detentores de direitos, gerando um benefício para toda a sociedade (Barzel, 2002). Em ambientes institucionais fortes, o direito de propriedade está bem estabelecido, há pouco espaço para questionamento sobre a propriedade de cada indivíduo e as partes recorrem ao Estado para dirimir dúvidas (tentativas de captura) ou para ter seus direitos respeitados (proteção) (Monteiro, 2010; Monteiro & Zylbersztajn, 2012b). Por outro lado, quando o ambiente institucional está fragilizado ou em fase de formação, a eficácia da proteção pelo Estado decai (Monteiro, 2010; Monteiro & Zylbersztajn, 2012b). Muitos motivos são a causa da precarização do papel do Estado como guardião dos direitos de propriedade da terra. Alguns exemplos são a baixa qualidade das informações usadas pelas cortes de justiça para embasar suas decisões, implicando em processos morosas e sentenças imprevisíveis (Dixit, 2004); a dificuldade em fazer valer as

decisões judiciais, por exemplo, tempo para efetivar os pedidos de reintegração de posse e reincidência da ocupação do imóvel; e os vieses políticos e econômicos na definição e proteção. Neste caso, a proteção privada passa ser o mecanismo preferencial de proteção (Monteiro, 2010; Monteiro & Zylbersztajn, 2012b).

Este trabalho avaliou a qualidade do ambiente institucional em doze unidades federativas através de onze indicadores e destacou aqueles com maior indício de fragilidade (sessões 6.1.2, 6.2.2, 6.3.2 e 7.1). Na sequência, identificou o rol de estratégias empregadas para proteger o direito de propriedade sobre a terra (sessões 6.1.3, 6.2.3, 6.3.3 e 7.2). Os dados empíricos revelaram que nas unidades federativas com maior número de indícios de fragilidade institucional, ações geograficamente específicas ou intensificadas são adotadas, fato que não se repete nos demais locais (Tabela 24). Dentro do conjunto de ações geograficamente específicas ou intensificadas, a maior parte são mecanismos privados de proteção, embora tenha sido também observado esforço para aperfeiçoamento do ambiente institucional.

Tabela 24

Estados com maior indício de fragilidade na qualidade das instituições e as ações geograficamente específicas ou adotadas com maior ênfase por empresa, em cada estado

	Fibria		**Jari**	**Suzano**			
Estados com maiores indícios de fragilidade no ambiente institucional	BA	ES	PA	MA	BA	ES	PI
No. estratégias de proteção geograficamente específica ou com maior ênfase no estado	2	3	4	6	5	2	0
Total de estratégias de proteção identificadas a partir do estudo de caso	8		7	8			

Os estados com plantios florestais da Fibria que apresentam indícios de ambiente institucional mais fragilizado são Bahia e Espírito Santo. Em três de oito estratégias para proteção do direito de propriedade sobre a terra foram observadas ações geograficamente específicas ou com maior ênfase no Espírito Santo e duas na Bahia, todas elas dentro de mecanismos privados de proteção.

O estado com plantios florestais da Jari com mais indícios de fragilidade no ambiente é o Pará. Em quatro de sete estratégias para proteção do direito de propriedade sobre a terra observa-se ações geograficamente específicas ou empregadas com maior ênfase naquele estado, sendo duas dentro de mecanismos privados de proteção.

Os estados com plantios florestais da Suzano com mais indícios de ambiente institucional fragilizado são Maranhão, Bahia, Espírito Santo e Piauí. Do total de oito estratégias para proteção do direito de propriedade sobre a terra, em seis foram observadas ações geograficamente específicas ou com maior ênfase no Maranhão, cinco na Bahia e duas no Espírito Santo. Dentro deste conjunto apenas uma ação no Maranhão e outra no Espírito Santo pertencem a mecanismos legais de proteção, as demais pertencem aos mecanismos privados. A ausência de iniciativas no Piauí evidenciou que, em uma situação, a adoção de mecanismos privados de proteção foi diferente do esperado. Este fato sugere dois estudos adicionais. Primeiro, o efeito de outras variáveis, além da qualidade das instituições, para explicar a adoção de mecanismos de proteção de direitos de propriedade, tal como o efeito do valor do ativo que, por sua vez, está associado ao tamanho da área com florestas plantadas. Segundo, estudo da opção de abandono de atributos em domínio público em razão do alto custo da captura e proteção dos direitos de propriedade atribuídos à adversidade das instituições, conforme modelo proposto por Monteiro e Zylbersztajn (2012b).

A análise empreendida no objetivo 1 deste capítulo (sessão 7.1) concluiu que o Maranhão e o Pará são as unidades federativas com maiores indícios de fragilidade no ambiente institucional para a proteção de direitos de propriedade sobre a terra na comparação entre 12 estados. Em terceiro lugar estão Espírito Santo, Piauí e Rio de Janeiro. A Tabela 24 evidencia que no Maranhão, Pará e Espírito Santo são encontradas numerosas ações específicas. A Bahia, embora esteja na quarta posição da listagem, também recebeu muitas ações específicas. Este fato sugere que indicadores adicionais sejam empregados para avaliar o ambiente institucional, assim como o estudo de outras variáveis para explicar a adoção de mecanismos de proteção.

Cabe esclarecer aqui uma aparente contradição entre os gráficos da Figura 11 e a proposição 1. Embora o Emprego de mecanismos legais para resolução de disputas seja uma estratégia de grande relevância para Suzano e Jari, a sua importância é fruto não só do ambiente institucional, mas também das preferências individuais das organizações. Logo, não é possível isolar o efeito de um e de outro fator neste estudo de caso, pois não foi analisado como a importância relativa das estratégias sofre alteração em diferentes ambientes institucionais para a mesma empresa.

Em conclusão, os dados empíricos justificam e vão ao encontro da primeira proposição de pesquisa, ou seja, nas unidades federativas onde o ambiente institucional está fragilizado, mecanismos privados se destacam na proteção de direitos de propriedade sobre a terra. O destaque é aqui compreendido como predominância de ações geograficamente específicas ou empregadas com maior ênfase dentro dos mecanismos privados de proteção. O resultado pode

ser compreendido como aumento na alocação de recursos nas atividades de captura e proteção nos locais com ambiente institucional fragilizado, portanto reduzindo recursos que poderiam ser usados na atividade fim. No limite, quando o custo de proteção de direitos é percebido como extremamente elevado, a firma pode optar por abandonar direitos em domínio público deixando de investir ou desinvestindo em uma região.

A presença de ações geograficamente específicas ou intensificadas também dentro dos mecanismos legais, embora com menor incidência, chamam atenção para a imprescindibilidade de aperfeiçoamento do ambiente institucional e redução do custo de definição e proteção de direitos de propriedade sobre a no longo prazo.

7.5 Proposição 2

Uma das premissas adotadas por este trabalho é que um bem é formado por um conjunto de atributos (Barzel, 1997). Os direitos de propriedade são atrelados a estes atributos (Barzel, 1997). Aqueles de fácil mensuração são protegidos predominantemente por mecanismos legais; já os de alta variabilidade e de difícil mensuração são usualmente protegidos por direitos econômicos (Barzel, 1982, 1997). Logo diversos esforços de proteção podem estar associados a um mesmo bem (Zylbersztajn, 2010, 2012; Zylbersztajn & Caleman, 2009)

A coexistência de múltiplos mecanismos de proteção do direito de propriedade sobre a terra dentro de uma mesma organização é demonstrada através das oito estratégias listadas pela Fibria, oito, pela Suzano e sete, pela Jari (Tabela 22). Nos três estudos de caso foi verificado o emprego simultâneo de mais de uma opção e que elas estão imbricadas e têm efeito complementar.

Dentro do conjunto de estratégias listadas por cada organização, houve aquelas classificadas como predominantemente mecanismos legais de proteção (Emprego de mecanismos legais para resolução de disputas e Regularidade fundiária do imóvel) e mecanismos privados. Este fato demonstra que os esforços de proteção legal e privado sobre um mesmo ativo não são excludentes. Os efeitos se somam e juntos determinam o grau de proteção, conforme o conceito de Índice de Proteção de Direito de Propriedade proposto por Zylbersztajn (2010, 2012).

Quatro dos mecanismos privados promovem o engajamento das partes interessadas durante sua implementação. São eles: Relacionamento com *stakeholders*, Suporte à produção agropecuária e geração de alternativas de renda no meio rural, Acordo *multi-stakeholders* e

Negociação do direito de propriedade. Através deles, as partes trocam informações, estabelecem acordos, monitoram o comportamento um do outro e unem forças em prol de um objetivo comum. Em outras palavras, estabelecem um processo de barganha de direitos de propriedade, especialmente para atributos de difícil mensuração, alocados em domínio público, objetos de disputa e, com frequência, não protegido por mecanismos legais. O processo de barganha de direitos de propriedade é um dos elementos para a formulação de estratégia competitiva pela perspectiva dos direitos de propriedade (K. Foss & Foss, 2003; Monteiro, 2010). Em outras palavras, algumas disputas são resolvidas em nível local através da definição e *enforcement* de direitos entre as partes envolvidas. Todavia, vale lembrar que existe esta atividade tem um custo, não sendo a solução economicamente viável em todos os casos.

Para além das estratégias para a proteção de direitos, Monteiro e Zylbersztajn (2012a) chamam a atenção para as adaptações organizacionais em ambientes que oferecem menor garantia dos direitos de propriedade. A revisão de literatura demonstrou que as empresas aqui estudadas constam entre os maiores plantadores de floresta do Brasil e enfrentam conflitos relacionados à terra. Todas as três adaptaram suas estruturas e criaram procedimentos para prevenir e tratar disputas fundiárias. A Fibria criou o Procedimento para Tratamento de Ocorrências Patrimoniais de Imóveis Rurais, o Fluxo para Tratamento de Invasão ou Reivindicação de Terra, o departamento de Gestão de Patrimônio e o Comitê de Acompanhamento de Ocorrências Patrimoniais de Imóveis Rurais. A Suzano criou os departamentos de Gestão Patrimonial e de Inteligência Patrimonial, o Procedimento com Critérios e Diretrizes para Solução de Conflitos de Natureza Fundiária e os Grupos de Trabalho de Terras em conjunto com o Comitê Corporativo de Terras. A Jari adaptou a estrutura da Fundação Jari e criou o Comitê e o Procedimento de Gestão de Conflitos. Sugere-se que próximos estudos comparem as adaptações aqui mencionadas à estrutura de empresas florestais brasileiras que enfrentam baixo nível de disputa do direito de propriedade sobre a terra.

Em conclusão, os dados empíricos fornecem evidências de que múltiplos mecanismos de proteção do direito econômico de propriedade sobre a terra, sejam eles legais ou privados, implementados por departamentos especializados ou não, coexistem dentro de uma mesma organização. A efetividade da proteção dos direitos de propriedade resulta do uso conjunto das diferentes estratégias, o pacote de estratégias empregado em cada localidade é selecionado de acordo com as características locais.

7.6 Proposição 3

A minimização dos custos de transação é a razão para existência da firma (Coase, 1937; Williamson, 1985) e do Estado (Barzel, 1997, 2002). Isto porque, quanto menor o custo de transação, mais recursos alocados na geração de valor e, consequentemente, maior nível de bem estar é produzido (Barzel, 1997, 2002; Coase, 1937; Dixit, 2004). Pela hipótese de maximização, as partes envolvidas em uma negociação procuram minimizar o custo de transação (Barzel, 1997; Coase, 1960; K. Foss & Foss, 2005), logo empregam o método de menor custo para capturar atributos alocados em domínio público (Barzel, 1997). Este trabalho empregou três evidências para confrontar a terceira proposição teórica aos dados empíricos: (i) abando de atributos em domínio público quando o direito de propriedade da terra não está bem definido antes da aquisição ou arrendamento de imóvel rural, (ii) avaliação do custo para utilizar mecanismos legais para proteção de direito de propriedade e (iii) alocação de recursos humanos da firma no tratamento de disputas fundiárias.

Duas empresas (Fibria e Suzano) adotam a Avaliação do risco socioambiental, fundiário e de não atendimento legal associado ao imóvel, ambas com o objetivo de evitar a aquisição de ativos cujo direito de propriedade possa ser questionado. À luz da Análise Econômica dos Direitos de Propriedade (Barzel, 1997), esta estratégia corresponde à decisão de abandono do atributo em domínio público em razão do custo para sua captura e proteção. A extensão do ativo da terceira empresa (Jari) torna desnecessária a aquisição de terra para expansão, justificando a ausência da estratégia na listagem de opções utilizadas.

O questionamento sobre a possível relação entre a ausência do Piauí na estratégia de expansão da Suzano e a expansão da Fibria em 2015 no Mato Grosso do Sul, estados com alto e baixo número de indícios de fragilidade do ambiente institucional respectivamente, surgiu durante a análise dos dados, não sendo possível tecer conclusões a este respeito. Por outro lado, é um ponto a ser estudado futuramente.

As variáveis empregadas na decisão estratégica de proteção do direito de propriedade sobre a terra foram discutidas no objetivo específico 2 e apresentadas na Tabela 23, sendo que dentre elas, Legitimidade do pleito, Complexidade do caso e Segurança jurídica sobre o imóvel aparecem nas primeiras posições. A primeira variável está relacionada à avaliação do histórico de uso, posse e propriedade de um imóvel. As empresas reportaram avaliar o pertencimento do (s) indivíduo (s) à comunidade local, tempo de ocupação da área pela parte reivindicante (comunidade ou indivíduo), seus integrantes, qual o histórico de relacionamento com a

empresa, motivações para a reivindicação por terra e característica socioeconômica da contraparte. Sabe-se que, em alguns casos, a empresa possui títulos de propriedade em seu nome, mas a comunidade ou família ocupa a área por algum tempo, o que torna a posse consolidada.

A segunda variável está relacionada à análise do ambiente para além do imóvel. As empresas reportaram a análise do contexto institucional, social e político da região através das informações como: posicionamento e atuação dos órgãos públicos relacionados à propriedade da terra, ausência ou duplicidade de titulação de terras na região, qualidade do sistema cartorário, grau de desenvolvimento da localidade (pobreza), desemprego, força dos movimentos sociais, implicação política da reivindicação por terra para chamar a atenção de autoridades, contingente policial na região, alianças da comunidade com grupos de outras regiões com motivações sobre a terra e recursos naturais e influência de grupos de pressão sobre as decisões políticas.

A terceira variável, Segurança jurídica sobre o imóvel, está relacionada à avaliação dos títulos, registros, cadastros e outros requisitos legais que evidenciam o uso, posse e propriedade do imóvel pela empresa perante as autoridades. As empresas reportaram que, em razão da precariedade dos títulos e dos registros de imóveis, é possível encontrar ausência ou duplicidade de titulação, erro na localização do imóvel a campo, quebra na cadeia dominial, entre outros.

As três variáveis analisam o direito econômico de propriedade, direitos em domínio público e direito legal de propriedade respectivamente, segundo conceitos propostos por Barzel (1997). Caso o ambiente institucional fosse forte, então o volume de direitos em domínio público seria reduzido, consequentemente, direitos legais e econômicos estariam bem definidos, ou seja, as três variáveis estão relacionadas ao ambiente institucional. Logo, a escolha do mecanismo privado de proteção analisa a qualidade das instituições e, por consequência, o custo para proteger direitos de propriedade sobre a terra através de mecanismos legais.

O resultado discutido no parágrafo anterior é reforçado pelos diversos custos associados ao uso da via judicial para resolução de conflitos fundiários reportado pelos entrevistados. Entre os argumentos, o mais frequente foi o largo prazo para se obter decisão judicial e para execução dos pedidos de reintegração de posse. Foi mencionada também a possibilidade de confrontos físicos durante a desocupação, ocasionando danos materiais, físicos e para a imagem dos envolvidos; ineficácia das decisões judiciais para resolução de conflitos recorrentes e complexos; e presença de custos jurídicos e judiciais.

As três empresas adotam procedimentos para tratamento de ocorrências fundiárias. Eles têm em comum a tentativa de desocupação voluntária da área pela equipe de inteligência e/ou

vigilância patrimonial e área social logo no início do fluxo. Outros pontos de convergência são as fases de coleta de informação, análise e deliberação por equipe multidisciplinar e negociação da composição amigável com a contraparte, caso a ocorrência atenda aos requisitos de elegibilidade. Os fluxos são compostos por ações sequenciais, da mais simples à mais complexa. Buscam esclarecer direitos de propriedade no primeiro momento, seguido pela negociação de termos de comum acordo e, por último, emprego da via judicial, caso as etapas precedentes não obtenham sucesso. Ao longo deste processo, observa-se igualmente a alocação gradual de recursos humanos no tratamento da ocorrência. Durante a coleta de informação e esclarecimento de direitos de propriedade, apenas um ou poucos departamentos são envolvidos. Com o avançar dos fluxos, outras áreas são chamadas a dar seus pareceres sobre os casos.

A decisão de não adquirir imóveis com direitos de propriedade sujeitos a questionamento futuro, a avaliação do custo para proteção de direitos através de mecanismos legais e o processo decisório sequencial, junto com o incremento gradual na alocação de recursos humanos na resolução de disputas fundiárias demonstram que a escolha do mecanismo de proteção de direito de propriedade sobre a terra busca utilizar o método de menor custo para capturar o atributo alocado em domínio público (Barzel, 1997). Em conclusão, as evidências empíricas vão ao encontro da proposição de que a escolha do mecanismo privado de proteção do direito de propriedade sobre a terra procura minimizar custos de transação.

Vale a ressalva de que não foi encontrada evidência de que dados quantitativos sejam empregados para minimizar custos de transação acerca da propriedade da terra. As decisões são tomadas a partir da percepção dos executivos.

7.7 Conclusão

Uma vez discutidas as três proposições teóricas, é possível responder à pergunta inicial deste capítulo: como a qualidade das instituições influencia a escolha estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra, com base nos estudos de caso das empresas Fibria, Jari e Suzano.

Conclui-se que a qualidade das instituições: (i) fundamenta a escolha estratégica e a adaptação organizacional para proteção de direitos de propriedade; (ii) determina o custo de transação para proteção do direito de propriedade através dos mecanismos legais; e, principalmente, (iii) determina a importância dos mecanismos privados para a proteção dos direitos de propriedade sobre a terra.

8 Considerações finais

Manchetes sobre conflitos fundiários são frequentes no Brasil, especialmente quando tocam muitos indivíduos, empresas renomadas ou quando se desdobram em confrontos físicos. Tais fatos denunciam a gravidade e a importância da definição e garantia de proteção dos direitos de propriedade sobre a terra no país.

Um setor exposto a disputas fundiárias é o florestal. A extensão dos plantios homogêneos de árvores para abastecer as indústrias de papel e celulose, siderurgia, painéis de madeira, pisos laminados e produtos em madeira sólida o faz vizinho de comunidades rurais, comunidades tradicionais e de outros empreendimentos. Divergências quanto à localização de divisas, títulos de propriedade e posse e direito de uso de imóvel rural são frequentes motivos de desentendimentos. Além disso, o apoio governamental à expansão das florestas plantadas a partir dos anos 60 levanta críticas de alguns grupos de *stakeholders* quanto o acesso à terra e procedimento para regularização fundiária. O setor vem buscando resolver os conflitos e críticas relacionados à propriedade da terra através de diferentes estratégias. A busca por solução extrajudicial relatada por algumas empresas foi a motivação para o presente trabalho.

Ao longo desta tese, buscou-se responder à pergunta: como a qualidade das instituições influencia a escolha estratégica para a proteção do direito de propriedade sobre a terra no setor de florestas plantadas no Brasil? Na maior parte dos países, o Estado é o guardião do direito de propriedade sobre a terra porque usufrui de ganhos de escala no exercício da atividade, o que proporciona um ganho para a sociedade (Barzel, 2002). Contudo, fragilidades institucionais podem atenuar a eficácia da proteção legal.

O referencial teórico discutiu por que o Estado não é o melhor ou exclusivo protetor dos direitos de propriedade em algumas situações e quais as consequências deste fato. Primeiro, quando expande o escopo de atuação, necessariamente expande também sua burocracia, levando à deseconomia de escala (Barzel, 2002). Logo, quanto maior o custo para desenhar e garantir o cumprimento de contratos pelo Estado, maior é a tendência de se usar mecanismos de resolução de disputas substitutos a ele (Barzel, 2002). Além disso, os diversos custos associados ao uso de mecanismos legais levam à adoção de estruturas de governança econômica privadas para viabilizar as transações (Dixit, 2004). A análise do ambiente institucional brasileiro acerca da terra evidenciou as fragilidades que elevam o custo para o Estado oferecer proteção aos direitos de propriedade.

O referencial teórico discutiu também como a análise dos direitos de propriedade ajuda as empresas a formular estratégias competitivas a fim de ampliar seus direitos econômicos de propriedade (Monteiro, 2010). A contribuição teórica deste trabalho foi a apresentação de um modelo para explicar a escolha estratégica para a proteção de direitos de propriedade com base em três proposições. O modelo tece relação entre a qualidade das instituições, o emprego de múltiplos mecanismos de proteção, o custo de transação para proteção de atributos alocados em domínio público e a importância dos mecanismos privados para a proteção dos direitos de propriedade.

O estudo empírico sobre os mecanismos de proteção do direito econômico de propriedade sobre a terra, empregados por três empresas de florestas plantadas no Brasil, concluiu que a qualidade das instituições (i) fundamenta a escolha estratégica e a adaptação organizacional para proteção de direitos de propriedade; (ii) determina o custo de transação para proteção do direito de propriedade através dos mecanismos legais; e, principalmente, (iii) determina a importância dos mecanismos privados para a proteção dos direitos de propriedade sobre a terra. A conclusão vai ao encontro das três proposições teóricas.

A confrontação entre as proposições teóricas e os dados empíricos chama atenção para uma série de questões aplicadas. A primeira proposição do modelo sobre a qualidade do ambiente institucional em nível de unidade federativa e o emprego de mecanismos privados de proteção de direitos atenta para os efeitos que os custos de transação tem sobre a atuação das organizações. Quando os direitos de propriedade estão bem protegidos, a empresa pode destinar quase que a integralidade dos seus recursos à atividade produtiva e gerar bem-estar social na forma de produtos, postos de trabalho, proteção do meio ambiente, entre outros. Em uma situação intermediária de proteção legal, a empresa é capaz de implantar mecanismos privados para definir e proteger direitos. Contudo, isto implica em alocação de parte dos recursos em atividades não-produtivas. Quando os custos de proteção legal e privada se tornam demasiadamente elevados, então a empresa pode optar por não investir ou até desinvestir em uma localidade. Portanto, a qualidade do ambiente institucional interfere diretamente na estratégia da firma: emprego de recursos na atividade fim ou na atividade de captura de direitos. Segundo North (1990), as instituições moldam a estrutura de incentivos às trocas humanas, sendo sua função reduzir incertezas através de uma estrutura estável às transações.

À primeira vista, pode parecer uma boa solução deixar que os atores resolvam por si alocação de direitos de propriedade, desobrigando o Estado de tal custo. Todavia a teoria de Análise Econômica dos Direitos de Propriedade alerta para os riscos sociais e econômicos que esta opção traz consigo, tais como aumento do custo social e possível aumento da violência

para proteção de direitos, transações que deixam de ocorrer, redução de mercados e, por consequência, redução da competitividade dos agentes econômicos que desejam atuar em conformidade com a lei. A longo prazo, o aperfeiçoamento institucional é a opção de menor custo para assegurar direitos, melhorar a eficiência no emprego de recursos privados e atingir os objetivos de equidade desejados em uma sociedade.

Dada a crescente demanda por terras no Brasil, certamente existem muitos interessados em capturar direitos de propriedade alocados em domínio público. Este fato levanta questionamentos quanto o perfil de investimento que se deseja atrair para uma região: investidores dispostos a respeitar direitos estabelecidos e a contribuir para aperfeiçoamento do ambiente institucional ou investidores desejosos de tirar proveito da condição de fragilidade da localidade? O questionamento reforça mais uma vez a importância do aperfeiçoamento institucional.

Este trabalho evidenciou que algumas unidades federativas brasileiras estão mais avançadas do que outras na construção de um ambiente institucional forte e que favorece o desenvolvimento econômico com garantia de direitos. Como promover o aperfeiçoamento do ambiente institucional em nível estadual? Aqui foram discutidas medidas em curso e que precisam ter continuidade para se atingir este objetivo. Alguns exemplos são a construção de cadastro e registro de terra integrados com informações georreferenciadas atualizadas de áreas públicas e privadas, integração entre os órgãos envolvidos na governança de terras, promoção da regularização fundiária e reconhecimento formal do direito consuetudinário sobre a terra de comunidades tradicionais. Em adição, cabe aos governos estaduais a importante tarefa de garantir a proteção dos direitos de propriedade sobre a terra através de, entre outros, Corregedorias de Justiça, institutos de terras e Poder Judiciário e força policial responsáveis pela expedição e execução dos pedidos de reintegrações de posse. Além disso, esses governos vêm promovendo acordos para pacificar as tensões no campo. Portanto, o aperfeiçoamento institucional resulta da somatória de esforços tanto em nível federal, quanto em nível estadual. Vale destacar que vieses políticos ideológicos, burocracias e embates entre os órgãos da administração pública vão na contramão e comprometem a qualidade das instituições locais.

Uma possível mudança com impacto negativo sobre o ambiente institucional é a implantação de gestões públicas que venha a retroagir ou precarizar a proteção de direitos de propriedade, acentuando as condições favoráveis aos conflitos fundiários por lançar mais direitos em domínio público.

A segunda proposição do modelo teórico sobre o emprego de múltiplos mecanismos de proteção por uma mesma empresa também suscita reflexões aplicadas. Primeiro, organizações

precisam dispor de uma cesta de opções estratégicas para empregar um subconjunto adequado a cada situação. A terra é um bem composto por muitos atributos e muitos são também os detentores de direitos relacionados a estes atributos. Clareza quanto o direito sob consideração e quanto as opções estratégicas de proteção ajuda as partes a fazer escolhas mais conscientes. Este trabalhou identificou os principais mecanismos empregados por três empresas de florestas plantadas no Brasil. Acredita-se que elas e outras organizações possam utilizar a classificação apresentada para aperfeiçoar seus processos internos como, por exemplo, aprimorar a coleta de informações durante o *due diligence* para a compra ou arrendamento de imóveis rurais ou ampliar o leque de estratégias para proteção do direito de propriedade sobre a terra.

Uma segunda contribuição aplicada da mesma proposição é evidenciar o conjunto de opções estratégias que engajam partes interessadas na definição e na proteção de direitos de propriedade. Este fenômeno é chamado pela literatura de processo de barganha de direitos. Tal fato destaca a importância de envolver os atores locais na busca por soluções para os empasses envolvendo disputas por terras. Destaca também a abertura destas três empresas para processos de engajamento. Espera-se que outras empresas do setor tenham a mesma prontidão. Por fim, chama atenção para a importância de informar as comunidades locais e tradicionais sobre seus direitos a fim de que estabeleçam um diálogo construtivo e balanceado com as empresas.

Outra contribuição da segunda proposição do modelo teórico é revelar as adaptações organizacionais para operacionalizar o conjunto de estratégias. As três organizações alvo de estudo de caso adotaram diferentes estruturas para proteger direitos sobre a terra. A comparação pode ajudá-las a aperfeiçoar suas estruturas. Já a análise dos procedimentos para tratamento de ocorrências fundiárias revela existir muitas similaridades entre eles. Sugere-se que os documentos internos sejam aperfeiçoados à luz das variáveis para escolha do mecanismo de proteção reveladas por este trabalho.

As estratégias e as adaptações organizacionais discutidas levantam o questionamento: será que o conjunto de mecanismos e adaptações organizacionais identificados são replicáveis a outros setores? A escala de operação das florestas plantadas para produção de celulose permite suportar os tais custos. Poucos setores de base rural gozam da mesma escala de negócio. Portanto, é pouco provável que sejam replicados na íntegra por outras atividades. Eles podem servir como catalisadores, por exemplo, os acordos *multi-stakeholder* entre empresas florestais e seus vizinhos podem se estender para outros atores do território. Contudo, a baixa probabilidade de que as soluções sejam transportadas a outros setores reforça a importância do aperfeiçoamento do ambiente institucional e da redução dos custos de proteção de direitos de propriedade sobre a terra através de mecanismos legais.

A terceira proposição do modelo teórico que trata da minimização dos custos de transação para proteção do direito de propriedade da terra, à sua vez, também tem implicações práticas. A literatura de estratégia competitiva pela ótica dos direitos de propriedade propõe que a redução de custos de transação é fonte de vantagem competitiva (K. Foss & Foss, 2005, 2008; Monteiro, 2010; Monteiro & Zylbersztajn, 2012b). Até o presente, nos casos estudados, a decisão de investimento, desinvestimento e escolha do mecanismo de proteção relacionada à segurança de propriedade da terra é amparado pela percepção dos executivos baseada em suas experiências profissionais. Acredita-se que este trabalho lança as bases para gestão dos esforços de proteção do direito de propriedade sobre a terra para empresas florestais com base em modelo estatístico, uma vez que identifica os mecanismos (variável dependente) e as variáveis empregadas na escolha estratégica (variáveis independentes). Sugere-se que futuros trabalhos se aprofundem na identificação de variáveis complementares e na modelagem do fenômeno de decisão estratégica, implicando em aumento de vantagem competitiva através da minimização de custos de transação relacionados à proteção do direito de propriedade sobre a terra.

Por fim, cabe destacar a contribuição da Análise Econômica dos Direitos de Propriedade para compreender e solucionar as disputas fundiárias no Brasil. Embora a abordagem seja pouco utilizada, ela ajuda compreender o comportamento dos agentes econômicos e a desenhar alternativas de benefícios mútuos aos envolvidos e à sociedade como um todo.

As principais limitações deste trabalho estão relacionadas ao limitado número de casos estudados através de análise qualitativa (três), o que pode não ser representativo do universo de empresas de florestas plantadas em operação no Brasil. Segundo, a limitação do número de informantes-chave por empresa (três ou quatro) pode limitar o acesso às informações e induzir alguns vieses de análise. Terceiro, a identificação das estratégias e variáveis contou com informações provenientes exclusivamente das empresas, na forma de depoimentos e documentos internos. Estas limitações incitam questionamentos que podem motivar trabalhos futuros: Será que os mecanismos de proteção aqui identificados são válidos para um conjunto maior de organizações? Quão similares são eles em relação aos mecanismos adotados por outros setores que fazem uso da terra? Quão distantes estão ele dos mecanismos empregados pelo setor florestal de outros países?

Referências bibliográficas

Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001). The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. *The American Economic Review*, *91*(5), 1369–1401. https://doi.org/10.1257/aer.91.5.1369

Alchian, A. A. (1965). *Some economics of property rights, economic forces at work*. Indianapolis: Liberty Press.

Alston, L. J., Harris, E., & Mueller, B. (2009). De facto and de jure property rights: Land settlement and land conflict on the Australian, Brazilian and U.S. frontiers. *SSRN Electronic Journal*, *1*. https://doi.org/10.2139/ssrn.1474025

Alston, L. J., Libecap, G., & Mueller, B. (2000). Land reform policies, the sources of violent conflict, and implications for deforestation in the Brazilian Amazon. *Journal of Environmental Economics and Management*, *39*(2), 162–188. https://doi.org/10.1006/jeem.1999.1103

Alston, L. J., Libecap, G., & Schneider, R. (1996). The determinants and impact of property rights: Land titles on the Brazilian frontier. *Journal of Law, Economics, and Organization*, *12*(1), 25–61. https://doi.org/10.3386/w5405

Alves, V. E. L., & Nóbrega, M. L. C. (2018). Os novos desafios das populações agroextativistas da Amazônia diante da instalação da empresa Suzano Papel e Celulose na região tocantina maranhense. *Espaço & Geografia*, *21*(1), 3–43. Disponível em file:///C:/Users/User/Downloads/413-2201-1-PB (1).pdf

Araujo, C., Bonjean, C. A., Combes, J. L., Combes Motel, P., & Reis, E. J. (2009). Property rights and deforestation in the Brazilian Amazon. *Ecological Economics*, *68*(8–9), 2461–2468. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2008.12.015

Araújo, M. N. R. de. (2010). Luta pela terra na região extremo sul da Bahia/Brasil: Um estudo da espacialização e territorialização do movimento dos trabalhadores rurais sem-terra (1985-2005). In *VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural* (pp. 1–20). Porto de Galinhas.

Associação Brasileira de Normas Técnicas. (2012). Norma Brasileira ABNT NBR 14789 - Manejo florestal sustentável - Princípios, critérios e indicadores para plantações florestais. Brasília.

Bacha, C. J. C. (2008). Análise da evolução do reflorestamento no Brasil. *Revista de Economia Agrícola Aplicada*, *55*, 5–24.

Bardin, L. (2016). *Análise de Conteúdo*. (L. A. Reto & A. Pinheiro, Trans.). São Paulo: Edições 70.

Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*. Disponível em http://link.galegroup.com/apps/doc/A10598053/AONE?u=capes&sid=AONE&xid=a03322c8

Barreto, P., Pinto, A., Brito, B., & Hayashi, S. (2008). *Quem é dono da Amazônia? Uma análise do recadastramento de imóveis rurais*. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. Disponível em http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Quem+?+dono+da+Amaz?nia+?#1

Barzel, Y. (1982). Measurement cost and the organization of the markets. *Journal of Law Economics*, *25*(27–48).

Barzel, Y. (1994). The capture of wealth by monopolists and the protection of property rights. *International Review of Law and Economics*, *14*, 393–409.

Barzel, Y. (1997). *Economic analysis of property rights* (2a. edição). New York: Cambridge University Press.

Barzel, Y. (2002). *The theory of the state Economic rights, legal rights and the scope of the state*. Nova York: Cambridge University Press.

Benatti, J. H. (2003). *Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e o uso dos recursos naturais no imóvel rural* (Tese de doutorado). Universidade Federal do Pará, Belém, PA, Brasil.

Bonaventura, J. M. G., Cardoso, F. R., Silva, E. S. da;, & Silva, R. S. da. (2009). Teoria dos stakeholders e teoria da firma : Um estudo sobre a hierarquização das funções-objetivos em empresas brasileiras. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, *11*(32), 289–307. Disponível em http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=94712655005

Brinberg, D., & McGrath, J. E. (1985). *Validity of the reasearch process*. Bervely Hills: Sage.

Bueno, A. P. da S., & Reydon, B. P. (2017). Indefinição jurídica da propriedade: Aspectos legais associados à propriedade da terra. Em B. P. Reydon, V. B. Fernandes, A. P. da S. Bueno, & G. P. Siqueira (Eds.), *Governança de terras: Da teoria à realidade brasileira* (pp. 65–101). Brasília: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura.

Calabresi, G., & Melamed, A. D. (1972). Property rules, liability rules, and inalienability: One view of the cathedral. *Harvward Law Review*, *85*(6), 1089–1128. Disponível em https://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1983%0AThis

Camargo, M. L. G. de. (2015). *O latifúndio do projeto Jari e a propriedade da terra na Amazônia brasileira* (Dissertação de mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. Disponível em http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-03122015-145826/pt-br.php

Celulose Online. (2014). Jari volta a ativa e passa produzir celulose solúvel - Celulose Online. Acessado em 30 de agosto de 2018, em https://www.celuloseonline.com.br/jari-volta-a-ativa-e-passa-produzir-celulose-soluvel/

Cheung, S. N. S. (1969). The structure of a contract and the theory of a non-exclusive resource. *Journal of Law and Economics*, *10*, 49–70.

Cheung, S. N. S. (1983). The contractual nature of the firm. *The Journal of Law and Economics*,

26(1), 1–21. https://doi.org/10.1086/467023

Claro, P. B. de O. (2007a). *Direito de propriedade, atividades econômicas e contexto institucional no vale do Jari* (Tese de doutorado). Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG, Brasil. Disponível em http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/3117/1/TESE_Direito de propriedade%2C atividades econômicas e contexto institucional no Vale do Jari.pdf

CMPC. (2018). História - Celulose Riograndense. Acessado em 20 de junho de 2018, em http://www.celuloseriograndense.com.br/empresa/historia

Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, *4*, 385–405. https://doi.org/10.2307/2626876

Coase, R. H. (1960). The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, *3*, 1–44. https://doi.org/10.1086/674872

Comissão Pastoral da Terra. (2018). Área em conflito. Acessado em 20 de junho de 2018, em https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/category/4-areas-em-conflito?limitstart=0

Constituição da República Federativa do Brasil. (1988, 05 de outubro). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Costa, S. B. da. (2012). Produção de eucalipto no baixo parnaíba maranhence - ordenamento (e conflito) territorial em foco. In *XIII Jornada do Trabalho*. Disponível em http://www.proceedings.scielo.br/pdf/jtrab/n1/10.pdf

de Soto, H. (2000). *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere*. New York: Basic Books.

Decreto n. 7.830. (2012, 17 de outubro) (2012). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7830.htm

Decreto n. 9.395. (2018, 30 de maio) (2018). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9395.htm

Dellagnelo, E. H. L., & Silva, R. C. da. (2005). Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In M. M. F. Vieira & D. M. Zouain (Eds.), *Pequisa qualitativa em administração teoria e prática* (p. 240). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Demsetz, H. (1964). The exchange and enforcement of property rights. *The Journal of Law & Economics*, *7*, 11–26. Disponível em http://www.jstor.org/stable/724917

Demsetz, H. (1967). Toward a Theory of Property Rights. *The American Economic Review*, *57*(2), 347–359. Disponível em http://www.jstor.org/stable/1821637

Dixit, A. (2004). *Lawlessness and economics alternative modes of governance*. Princeton: Princeton University Press.

Dixit, A. (2009). Governance institutions and economic activity. *American Economic Review*, *99*(1), 5–24. https://doi.org/10.1257/aer.99.1.5

Fibria. (2011). *Relatório de sustentabilidade 2010*. São Paulo. Disponível em http://www.fibria.com.br/rs2010/pt/

Fibria. (2012). *Relatório de sustentabilidade 2011*. São Paulo. Disponível em http://www.fibria.com.br/rs2011/pt/

Fibria. (2013). *Relatório de sustentabilidade 2012*. São Paulo. Disponível em http://www.fibria.com.br/r2014/

Fibria. (2014a). Posicionamento sobre terras devolutas. Disponível em http://www.fibria.com.br/institucional/posicionamentos/

Fibria. (2014b). *Relatório de 2013 Firmes no rumo*. São Paulo. Disponível em http://www.fibria.com.br/relatorio2013/

Fibria. (2016). *Relatório Fibria 2015*. Disponível em http://www.fibria.com.br/comunicacao/relatorios-anuais/

Fibria. (2017). *Relatório Fibria 2016 Um novo horizonte para todos*. Disponível em: http://fibria-institucional-qa.azurewebsites.net/comunicacao/relatorios-anuais/

Fibria. (2018a). *Fibria relatório 2017 Uma floresta de oportunidades*. Disponível em http://www.fibria.com.br/comunicacao/relatorios-anuais/

Fibria. (2018b). Sobre a Fibria. Acessado em 30 de junho de 2018, em http://www.fibria.com.br/institucional/sobre-a-fibria/

Fig, D. (2007). Questioning CSR in the Brazilian Atlantic Forest : the case of, *28*(4), 831–849. https://doi.org/10.1080/01436590701336705

Forest Stewardship Council. (2012). Princípios e Critérios FSC para Manejo Florestal FSC-STD-01-001 V5-0 PT-BR. Disponível em br.fsc.org/download.fsc-std-01-001principioscriteriosfscv5pt-br.395.pdf

Foss, K., & Foss, N. J. (2001a). *A property rights perspective on competitive strategy*. Copenhagen. Disponível em https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/30683091/linkwp01-14.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1546023039&Signature=ua4pCpM5R32NrY071W2X5xnjigI%3D&response-content-disposition=inline%3B filename%3DA_property_rights_perspective_on_com

Foss, K., & Foss, N. J. (2001b). Assets, attributes and ownership. *International Journal of the Economics of Business*, *8*(1), 19–37. https://doi.org/10.1080/13571510151075233

Foss, K., & Foss, N. J. (2003). *Value and transaction costs : Building bridges between the economics of property rights and strategic management*. Copenhagen. Disponível em http://openarchive.cbs.dk/cbsweb/handle/10398/6868

Foss, K., & Foss, N. J. (2005). Resources and transaction costs: How property rights economics furthers the resource-based view. *Strategic Management Journal*, *553*(26), 541–553. https://doi.org/10.1002/smj.465

Foss, K., & Foss, N. J. (2008). Understanding opportunities discovery and sustainable advantages: The role of transaction costs and property rights. *Strategic Entrepreurship Journal*, *207*, 191–207. https://doi.org/10.1002/sej

Foss, N. J., & Klein, P. G. (2006). *The Emergence of the theory of the firm* (SMG Working Paper No. 1/2006). Copenhagen. Disponível em http://ssrn.com/abstract=982094

França, C. G. de, & Marques, V. P. M. de A. (2017). O Brasil e a implementação das Diretrizes Voluntárias da Governança da Terra, da Pesca e dos Recursos Florestais: Aspectos da experiência recente. Em R. S. Maluf & G. Flexor (Eds.), *Questões agrárias, agrícolas e rurais. Conjunturas e políticas públicas* (pp. 82–94). Rio de Janeiro: e-papers.

Fundação Jari. (n.d.). Apresentação. Acessado em 25 de agosto de 2018, em http://www.fundacaojari.org.br/pt/linha_do_tempo.aspx

Fundação Nacional do Índio. (2018). Terras Indígenas. Acessado em 19 de junho de 2018, em http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas

Furubotn, E., & Richter, R. (2005). *Institutions and economic theory: The contribution of the New Institutional Economics* (2a. edição). Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Gerber, J.-F. (2011). Conflicts over industrial tree plantations in the South : Who , how and why ? *Global Environmental Change*, *21*, 165–176. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.09.005

Gobbo, T. F. N. (2015). Regularização fundiária em terras devolutas paulistas. In Instituto de Economia (Ed.), *Anais do I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras* (pp. 139–166). Campinas: Universidade Estadual de Campinas. Disponível em http://governancadeterras.com.br/2017/wp-content/uploads/2017/10/Regularização-Fundiária-em-Terras-.pdf

Graça, C. T., Reydon, B. P., Postal, A. M., Bueno, A. P. da S., & Moreira, G. L. (2017). Fragilidade dos direitos de proriedade no Brasil: diagnóstico e estimativa de alguns custos para o setor florestal. Em B. P. Reydon, V. B. Fernandes, A. P. da S. Bueno, & G. P. Siqueira (Eds.), *Governança de terras: Da teoria à realidade brasileira* (pp. 339–368). Brasília: Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura.

Grossman, S., & Hart, O. (1986). The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Lateral and Vertical Integration. *Journal of Political Economy*, *94*(691–719).

Grupo Jari. (2017). SIG PI - Gestão de conflitos [documento interno]. Almeirim.

Guimarães, D. T. (2004). *Dicionário Técnico Jurídico* (6a. edição). São Paulo: Rideel.

Hilgemberg, E. M., & Bacha, C. J. C. (2001). A evolução da indústria brasileira de celulose e sua atuação no mercado mundial. *Análises Econômicas*, *36*, 145–164.

Indústria Brasileira de Árvores. (2017). *Relatório 2017*. Disponível em http://iba.org/images/shared/Biblioteca/IBA_RelatorioAnual2017.pdf

Instituto de Pesquisas Florestais. (2000). *A floresta e o homem*. (R. M. Leão, Ed.). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. (1999). *Livro branco da grilagem de terras no Brasil*. Disponível em http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/livros_revistas_e_cartilhas/Livro Branco da Grilagem de Terras.pdf

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. (2013). Intermediação do Incra põe fim ao conflito no imóvel Eldorado. Acessado de 22 de julho de 2018, em http://www.incra.gov.br/incra-ma-medeia-acordo-que-poe-fim-ao-conflito-no-imovel-eldorado

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. (2014). Maranhão tem 15 áreas decretadas para fins de reforma agrária. Acessado em 16 de junho de 2016, em http://www.incra.gov.br/maranhao-tem-15-areas-decretadas-para-fins-de-reforma-agraria

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. (2018a). *Acompanhamento dos processos de regularização Quilombola*. Disponível em http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-andamentoprocessos-quilombolas_quadrogeral.pdf

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. (2018b). Estatística do Sistema SIGEF. Disponível em https://sigef.incra.gov.br/consultar/estatisticas/

Interlaken Group, & Rights and Resources Initiative. (2015). Respecting land and forest rights risks, opportunities, and a guide for companies. Disponível em http://www.interlakengroup.org/downloads/Brochure-df5d6d10218333e774828b3afc3b690b.pdf?vsn=d

Interlaken Group, & Rights and Resources Initiative. (2017). Land legacy issues guidance on corporate responsibility. Disponível em https://www.interlakengroup.org/downloads/Interlaken_Group_Land_Legacy_Guidance-67109ad801cc7478fb8be798115b72d1.pdf?vsn=d

International Finance Corporation. (2010). Padrão de desempenho 5 - revisão 0.1 Aquisição de terras e reassentamento involuntário. Disponível em https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/711ead8049800b2bada1ff336b93d75f/PS5%2Bclean%2BPortuguese.pdf?MOD=AJPERES

Kim, J., & Mahoney, J. T. (2002). Resource-Based and property rights perspectives on value creation : the case of oil field unitization. *Managerial and Decision Economics*, *245*, 225–245. https://doi.org/10.1002/mde.1063

Kim, J., & Mahoney, J. T. (2005). Property Rights Theory , Transaction Costs Theory , and Agency Theory : an organizational economics approach to strategic management. *Managerial and Decision Economics*, *242*(26), 223–242. https://doi.org/10.1002/mde.1218

Klabin. (2016). Relases: Klabin inaugura fábrica de celulose no Paraná. Acessado em 20 de junho de 2018, em https://www.klabin.com.br/pt/imprensa/releases/klabin-inaugura-fabrica-de-celulose-no-parana/

Klabin. (2017). Relatório de Sustentabilidade 2016. Acessado em 19 de junho de 2018, em http://rs.klabin.com.br/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel

Kröger, M. (2011). Promotion of contentious agency as a rewarding movement strategy: evidence from the MST-paper industry conflicts in Brazi, *38*(2), 435–458. https://doi.org/10.1080/03066150.2011.559016

Kröger, M. (2012). The Expansion of Industrial Tree Plantations and Dispossession in Brazil. *Development and Change*, *43*(4), 947–973. https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2012.01787.x

Kröger, M. (2013). Grievances , agency and the absence of conflict : The new Suzano pulp investment in the Eastern Amazon. *Forest Policy and Economics*, *33*, 28–35. https://doi.org/10.1016/j.forpol.2013.02.005

Kröger, M. (2014). The political economy of global tree plantation expansion: a review. *The Journal of Peasant Studies*, *41*(2), 235–261. https://doi.org/10.1080/03066150.2014.890596

Kröger, M. (2017). Inter-sectoral determinants of forest policy: the power of deforesting actors in post-2012 Brazil. *Forest Policy and Economics*, *77*, 24–32. https://doi.org/10.1016/j.forpol.2016.06.003

Kröger, M., & Nylund, J.-E. (2012). The conflict over Veracel pulpwood plantations in Brazil Application of Ethical Analysis. *Forest Policy and Economics*, *14*(1), 74–82. https://doi.org/10.1016/j.forpol.2011.07.018

Lei n. 10.267. (2001, 28 de agosto). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Leis_2001/L10267.htm

Lei n. 13.465. (2017, 11 de julho). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm

Lei n. 4.584. (1975, 08 de outubro) (1975). Belém. Disponível em http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/arquivos/lei4584_1975_69944.pdf

Libecap, G. (1989). *Contracting for property rights* (First pape). New York: Cambridge University Press.

Lins, C. (2001). *Jari: setenta anos de história* (3a.). Rio de Janeiro: Dataforma.

Madeiro, C. (2018). Governo não assenta famílias em 2017, e reforma agrária tem freio inédito no país - Notícias - Cotidiano. *UOL Notícias Cotidiano*. Acessado em 20 de junho de 2018, em https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/03/06/governo-nao-assenta-familias-em-2017-e-reforma-agraria-tem-freio-inedito-no-pais.htm

Magalhães, C. (2017a). Acordos de cessão de terras ao Programa Nacional de Reforma Agrária como estrutura de governança policêntrica no extremo sul da Bahia. In *XVII Enanpur*. Disponível em http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST 2/ST 2.7/ST 2.7-03.pdf

Magalhães, C. (2017b). Acordos de terras no Extremo Sul da Bahia Novos espaços de governança local e os desdobramentos sobre a questão agrária territorial. In *XXXI Congreso Alas* (pp. 1–28). Montevideu.

Malina, L. L. (2013). *A territorialização do monopólio no setor celulístico-papeleiro: A atuação da Veracel Celulose no Extremo Sul da Bahia* (Dissertação de mestrado). University of São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. https://doi.org/10.11606/D.8.2013.tde-18022014-152910

Marques, M. I. M. (2016). A territorialização da empresa Suzano no campo em São Paulo e no Maranhão. *Revista Geonordeste*, *2*(jul./dez.), 124–149.

Marshall, M. N. (1996). The key informant technique. *Family Practice*, *13*(1), 92–97.

Ministério Público do Estado do Maranhão. (2018). MPMA discute realocação de moradores da Fazenda Jurema. Acessado em 22 de dezembro de 2018, em https://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/14840-imperatriz-mpma-discute-realocacao-de-moradores-da-fazenda-jurema

Ministério Público do Estado do Pará. (2014). Ofício no. 238/2014-MP/7PJSTM. Belém. Disponível em br.fsc.org/download.ofcioanalisesysflormppa.366.pdf

Monteiro, G. F. de A. M. (2010). *Direitos de Propriedade, Estratégia e Ambiente Institucional* (Tese de doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. https://doi.org/10.11606/T.12.2010.tde-20102010-175412

Monteiro, G. F. de A. M., & Zylbersztajn, D. (2011). Direitos de propriedade, custos de transação e concorrência: o modelo de Barzel. *Economic Analysis of Law Review*, *2*(1), 95–114. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18836/2178-0587/ealr.v2n1p95-114

Monteiro, G. F. de A. M., & Zylbersztajn, D. (2012a). A property rights approach to strategy. *Strategic Organization*, *10*(4), 366–383. https://doi.org/10.1177/1476127012457982

Monteiro, G. F. de A. M., & Zylbersztajn, D. (2012b). The Institutional Foundations of Property Rights Strategies. In *Annual Conference of the International Society for New Institucional Economics*. Los Angeles. Disponível em http://papers.sioe.org/losangeles.html

Mora, A. L., & Garcia, C. H. (2000). *A cultura do eucalipto no Brasil*. São Paulo. Disponível em http://www.ipef.br/publicacoes/

Myllylä, S., & Takala, T. (2011). Leaking legitimacies: The Finnish forest sector's entanglement in the land conflicts of Atlantic coastal Brazil. *Social Responsibility Journal*, *7*(1), 42–60. https://doi.org/10.1108/17471111111114530

Nações Unidas no Brasil. (2017). *Documento temático objetivos de desenvolvimento sustentável 1 . 2 . 3 . 5 . 9 . 14*. Brasília. Disponível em http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/documentos-tematicos--ods-1--2--3--5--9--14.html

Nascimento, V. E. de S., Saes, M. S. M., & Zylbersztajn, D. (2010). *Direitos de propriedade, investimentos e conflitos de terra no brasil : uma análise da experiência paranaense. Revista de Economia e Sociologia Rural* (Vol. 48). https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032010000300010

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.

Oberling, D. F., La Rovere, E. L., & de Oliveira Silva, H. V. (2013). SEA making inroads in land-use planning in Brazil: The case of the Extreme South of Bahia with forestry and biofuels. *Land Use Policy*, *35*, 341–358. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2013.06.012

Olson, M. (1993). Dictatorship, democracy, and development. *American Political Science Reveiw*, *87*(3), 567–576. https://doi.org/10.2307/2938736

Organização das Nações Unidas. (2015). Transformando nosso mundo: A agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável preâmbulo. Disponível em https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. (2015a). Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGT) | FAO. Acessado em 19 de junho de 2018, em http://www.fao.org/family-farming/detail/en/c/432037/

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. (2015b). Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança Alimentar Nacional. Brasília. Disponível em http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/Diretrizes web.pdf

Organização Internacional do Trabalho. (1998). Convenção 107 - Populações Indígenas e Tribais. In *Convenções da OIT* (2o., p. 338). LTR. Disponível em http://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235197/lang--pt/index.htm

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press.

Pantoja, L., & Pereira, J. M. (2016). Grandes projetos e populações tradicionais na Amazônia: a Suzano Papel e Celulose no Maranhão. *Política & Trabalho*, *45*, 327–340.

Penrose, E. (1959). *The theory of the growth in the firm*. Oxford Eng. Blackwell.

Porter, M. E. (1985). *Competitive advantage: creating and sustaining superior performance*. New York: The Free Press.

Porter, M. E. (1996). What is strategy ? *Harvard Business Review*, *November-D*, 61–78. https://doi.org/10.1016/j.cell.2005.09.009

Posner, R. A. (1997). The future of the law and economics movement in Europe. *International Review of Law and Economics*, *17*(1), 3–14. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0144-8188(96)00062-2

Principles for Responsible Investment. (2015). Responsible investment in farmland. Disponível em https://www.unpri.org/investor-tools/responsible-investment-in-farmland/716.article

Principles for Responsible Investment. (2018). PRI signatories. Acessado em 19 de junho de 2018, em https://www.unpri.org/searchresults?qkeyword=brazil&PageSize=10&parametrics=WVSECTION%7CSignatories%2CWVFACET3%7C123&cmd=GoToPage&val=1&SortOrder=2

Reydon, B. P. (2007). A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: Uma necessidade urgente. *E-Premissas Revista de Estudos Estratégicos*, (2), 25–60.

Reydon, B. P. (2011a). A questão agrária brasileira requer solução no século XXI. In *As questões agrária e da infraestrutura de transporte para o agronegócio* (pp. 3–48). Viçosa: Universidade Federal de Viçosa.

Reydon, B. P. (2011b). O desmatamento da floresta amazônica: Causas e soluções. *Política Ambiental/Conservação Internacional*, *8*, 143–155. Disponível em http://www.conservation.org/global/brasil/publicacoes/Documents/politica_ambiental_08_portugues.pdf#page=143

Reydon, B. P. (2014). Governança de terras e a questão agrária no Brasil. In A. M. Buainain, E. Alves, J. M. Silveira, & Z. Navarro (Eds.), *O mundo rural no Brasil do século 21, a formação de um novo padrão agrário e agrícola* (p. 1182). Brasília: Embrapa.

Reydon, B. P., Bueno, A. P. da S., & Siqueira, G. P. (2017). Histórico e dinâmica dos diferentes cadastros de terras do Brasil. Em B. P. Reydon, V. B. Fernandes, A. P. da S. Bueno, & G. P. Siqueira (Eds.), *Governança de terras: Da teoria à realidade brasileira* (p. 378). Brasília: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura.

Reydon, B. P., Fernandes, V. B., Bueno, A. P. da S., & Moreira, G. L. (2017). Casos de regularização fundiária bem-sucedidos que promovem a boa governança fundiária. Em B. P. Reydon, V. B. Fernandes, A. P. da S. Bueno, & G. P. Siqueira (Eds.), *Governança de terras: Da teoria à realidade brasileira* (pp. 193–207). Brasília: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura.

Ribeiro Júnior, J. A. dos S. (2014). *O desenvolvimento geográfico desigual da Suzano Papel e Celulose no Maranhão* (Dissertação de mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. https://doi.org/10.11606/D.8.2014.tde-01042015-112754

Robinson, B. E., Holland, M. B., & Naughton-Treves, L. (2014). Does secure land tenure save forests? A meta-analysis of the relationship between land tenure and tropical deforestation. *Global Environmental Change*, *29*(November), 281–293. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.05.012

Rodrik, D. (Ed.). (2003). *In search of prosperity: analytic narrative on economic growth*. Scottsdale: Princeton University Press.

Santos, A. D. dos, Aleixo, J., & Andrade, R. A. de (Eds.). (2015). *Fórum diálogo Amazonas: regularização fundiária urgente!* Brasília.

Serviço Florestal Brasileiro. (2017). *Boletim SNIF 2017*. Disponível em http://www.florestal.gov.br/documentos/publicacoes/3230-boletim-snif-2017-ed1-final/file

Silva, L. O. (1997). As leis agrárias e o latifúndio improdutivo. *São Paulo Em Perspectiva*, *11*(2), 15–25.

Souza, M. C. C. e. (2017). Secretaria Institucionais do Governo do Estado da Bahia. In *III Seminário Governança de Terras*. Campinas. Disponível em http://governancadeterras.com.br/2017/iii-sgtde/

Suzano. (2018). *Relatório de sustentabilidade 2017*. Disponível em http://ri.suzano.com.br/a-companhia/sustentabilidade

Suzano Papel e Celulose. (n.d.). Memória – Suzano. Retrieved July 21, 2018, from http://www.suzano.com.br/grupo/memoria/#timeline

Suzano Papel e Celulose. (2012). *Relatório de sustentabilidade 2011*. Disponível em http://www.suzano.com.br/wp-content/uploads/2016/10/relatorio_sustentabilidade_2011.pdf

Suzano Papel e Celulose. (2016). Critérios e diretrizes para a solução de conflitos de natureza fundiária, PPG.01.00111 [documento interno].

Suzano Papel e Celulose. (2018). *Relatório de sustentabilidade 2017*. Disponível em http://www.suzano.com.br/relatoriodesustentabilidade2017/pdf/Relatorio_2017.pdf?v=6

The World Bank LAC. (2014). *Avaliação da governança fundiária no Brasil (Relatório número 88751- BR)*. Disponível em http://siteresources.worldbank.org/INTLGA/Resources/Brazil_land_governance_assessment_final_Portuguese.pdf

Treccani, G. D., Benatti, J. H., Sá, J. D. M., & Alves, A. C. (2012). *Conflitos sociais e registros públicos* (Serie pensando o direito). (J. R. Rodriguez, G. D. Treccani, J. H. Benatti, & A. U. de Oliveira, Eds.), *Registros públicos e recuperação de terras públicas*. Disponível em http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/volume_481.pdf

Tremblay, M.-A. (1957). The key informant technique: A nonethnographic application. *American Anthropologist*, *59*(4), 688–701.

United Nations. (2007). United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (07-58681). United Nations. Disponível em http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf

Veracel. (2012). *Relatório de sustentabilidade Veracel Celulose 2011*. Eunápolis. Disponível em http://www.veracel.com.br/sobre-a-veracel/relatorio-de-sustentabilidade/

Veracel. (2013). *Relatório de sustentabilidade Veracel Celulose 2012*. Eunápolis. Disponível em http://www.veracel.com.br/sobre-a-veracel/relatorio-de-sustentabilidade/

Veracel. (2014). *Relatório de Sustentabilidade Veracel Celulose 2013*. Eunápolis. Disponível em http://www.veracel.com.br/sobre-a-veracel/relatorio-de-sustentabilidade/

Veracel. (2015). *Relatório de sustentabilidade ano base 2014*. Eunápolis. Disponível em http://www.veracel.com.br/sobre-a-veracel/relatorio-de-sustentabilidade/

Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism*. New York: Oxford University Press.

Williamson, O. E. (1991). Strategizing, economizing and economic organization. *Strategic Management Journal*, *12*, 75–94. https://doi.org/10.1002/smj.4250121007

Williamson, O. E. (1996). *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press.

Yin, R. K. (2010). *Estudo de caso planejamento e método* (4a. ed.). Porto Alegre: Bookman.

Zylbersztajn, D. (1995). *Estruturas de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da nova economia das instituições* (Tese de livre docência). Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil. Disponível em http://200.144.188.9/PortalFEA/Repositorio/616/Documentos/Tese_Livre_Docencia_DZ.pdf

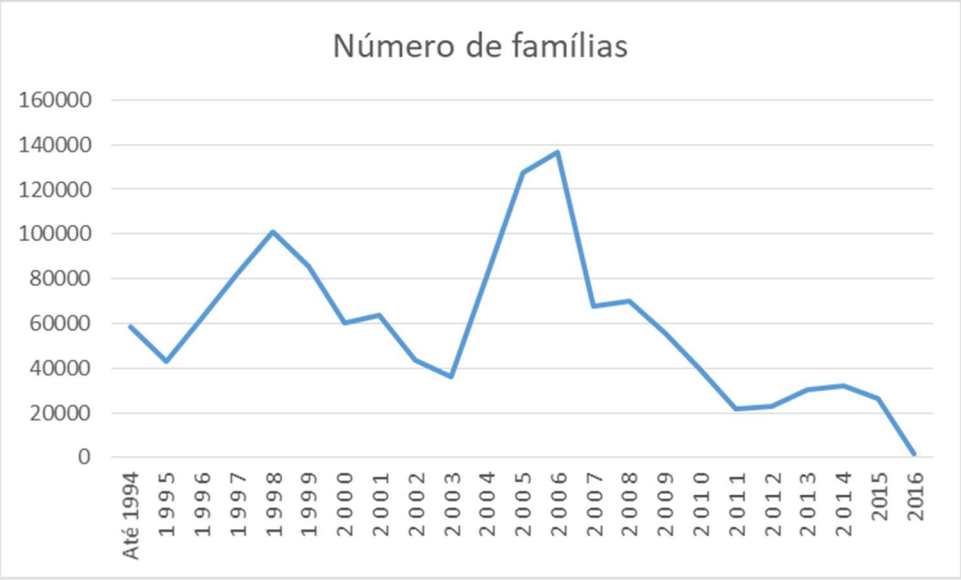
Zylbersztajn, D. (2010). Fragile social norms: (Un) sustainable exploration of forest products. *International Journal on Food System Dynamics*, *1*(March), 46–55. Disponível em http://131.220.45.179/ojs/index.php/fsd/article/view/10/9

Zylbersztajn, D. (2012). Reallocation of property rights in agro-food systems: Addressing diffuse stakeholders' rights. *Journal of Chain and Network Science*, *12*(01), 1–12. https://doi.org/10.3920/JCNS2012.x211

Zylbersztajn, D., & Caleman, S. M. de Q. (2009). Organizational Tolerance : Explaining Diversity of Complex Institutional. In *47o. Congresso Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural* (pp. 1–13). Disponível em http://www.sober.org.br/palestra/13/994.pdf

Zylbersztajn, D., & Sztajn, R. (Eds.). (2005). *Direito e economia: Análise Econômica do direito e das organizações*. São Paulo: Editora Campus.

Apêndice A – Gráfico do número de famílias assentadas por ano no Brasil de 1995 a 2016



Fonte: INCRA, 2017

Apêndice B – Tabela sobre conflitos fundiários no Brasil de 2008 a 2015

Ano	No. de conflitos	Famílias envolvidas	Área com conflito (ha)
2008	582	60.136	6.568.738
2009	654	68.557	15.116.590
2010	702	63.454	13.312.326
2011	864	82.706	14.410.615
2012	794	81.074	13.181.559
2013	767	74.951	6.228.656
2014	757	100.224	8.134.230
2015	742	102.973	21.387.150
2016	939	121.552	23.697.010
2017	884	106.196	37.019.414

Nota. Adaptado de Área em Conflito de CPT, 2018, https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/category/4-areas-em-conflito?limitstart=0

Apêndice C – Tabela sobre número de terras indígenas no Brasil em março de 2018

Fase de regularização	**Número de processos**
Em Estudo	111
Delimitada	43
Declarada	72
Homologada	15
Portaria de interdição	6
Encaminhada como Reserva Indígena	16
Regularizada	469
Total	732

Nota. Adaptado de Terras Indígenas de FUNAI, 2018, disponível em http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas

Apêndice D - Tabela sobre número de processos abertos junto ao INCRA para regularização de terras quilombolas até março de 2018

Região	**Número de processos abertos no INCRA para regularização de terras Quilombolas**
Nordeste	977
Sudeste	327
Sul	151
Norte	142
Centro-Oeste	118
Total	**1.715**

Nota. Adaptado de Acompanhamento dos processos de regularização Quilombola de INCRA, 2018, disponível em http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-andamentoprocessos-quilombolas_quadrogeral.pdf

Apêndice E – Quadro com o protocolo de pesquisa

Categoria de análise Questão e Proposição	**Dimensão de análise (indicadores) / Elementos observados**	**Raciocínio lógico**	**Critério de análise**
Ambiente institucional OE 1 P1	A análise da qualidade do ambiente institucional em nível estadual utiliza os seguintes indicadores: a. No. de propriedades cadastradas no SIGEF em julho de 2018 b. Extensão territorial em hectares da área cadastrada no SIGEF em julho de 2018 c. Porcentagem da superfície do estado cadastrada no SIGEF em julho de 2018 d. No. Comunidades indígenas com terra tradicionalmente ocupada em estágios prévios à condição regularizada em junho de 2018 e. No. comunidades indígenas com terra tradicionalmente ocupada em estágios prévios à condição regularizada em junho de 2018 por 10.000 hectares f. No. de processos abertos para demarcação de terra quilombola até junho de 2018 g. No. de processos abertos para demarcação de terra quilombola até junho de 2018 por 10.000 hectares h. No. de conflitos fundiários em 2017 i. No. de conflitos fundiários em 2017 por 10.000 hectares	Uma coletânea de índices serve para avaliar a qualidade do ambiente institucional em nível estadual sob diversas dimensões: - Informações advindas do SIGEF (a, b, c) dão indícios sobre a regularidade cadastral dos imóveis rurais no estado e, por consequência, da **regularidade fundiária** porque apenas parcelas regulares são passíveis de certificação pelo SIGEF. - Informação sobre a área de comunidades indígenas (d, e) em processo de demarcação dá inícios sobre **reconhecimento de direitos consuetudinários** neste grupo de cidadãos. - Informação sobre o número processos abertos para demarcação de terra quilombola (f, g) dá indícios sobre o início do processo de **reconhecimento de direitos consuetudinários** neste grupo de cidadãos[70]. - Informações sobre o número de conflitos fundiários (h, i) indica o quão conflituoso é o ambiente institucional - Informação sobre a porcentagem da população rural (j) indica a **relação da população com a propriedade rural**	No estudo de caso individual, a análise consiste em comparar a performance entre estados segundo um mesmo indicador e marcar aqueles dois com pior performance. Em caso de empate, são marcados os estados com primeira e segunda piores performances (3 ou mais estados). Quando o plantio florestal acontecer em apenas dois estados, é marcado aquele com pior performance entre eles. Para análise de todos os estados contemplados neste trabalho, a análise consiste em selecionar os três estados com performance mais crítica. A análise se repete para todos os indicadores. Depois é feito o score do estado contando o número de marcações que recebeu.

[70] Segundo banco de dados cedidos pelo INCRA à pesquisadora em 22 de junho de 2018: A classificação 'Processos Abertos' corresponde a abertura do processo administrativo no âmbito do INCRA, devidamente autuado, protocolado e numerado. O processo poderá ser iniciado de oficio pelo INCRA ou a requerimento de qualquer interessado, das entidades ou Associações representativas de quilombolas. Pode ser feito pela simples manifestação da vontade da parte, apresentada por escrito ou verbalmente, caso em que será reduzida a termo por representante do INCRA. Na atualidade existem de 1.715 processos abertos em todas as Superintendências Regionais, à exceção de Roraima, Marabá-PA e Acre.
No mesmo banco de dados consta a informação de 260 com Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, 149 processos com Portaria de Reconhecimento do Território publicada, 84 processos com Decreto de Desapropriação por Interesse Social e 37 territórios titulados através de 232 títulos emitidos. Portanto, menos do 3% dos processos abertos para reconhecimento de terra quilombola encontram-se no status titulado.

	j. Porcentagem população rural em 2010 k. Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2010	- O IDH (k), como o próprio nome sugere, é um indicador de desenvolvimento. Normalmente, quanto menor o IDH, maior o contingente populacional em condição de **vulnerabilidade social**.	Os estados com maiores escores são aqueles com ambiente institucional mais fragilizado. Como menos de 3% dos territórios quilombolas foi titulado no Brasil, então quanto maior o número de processos abertos, maior o grupo de cidadãos sujeitos à vulnerabilidade à propriedade da terra.
Estratégias para a proteção do direito de propriedade sobre a terra OE 2 P1 e P2	As estratégias de proteção mencionadas pelos executivos durante entrevista são classificadas em categorias. É contabilizado o número de citações de cada categoria. Além disso, nas entrevistas e análise documental é verificada: - a presença de departamentos especializados na prevenção e resolução de disputas fundiárias - existência de procedimento ou outro documento da empresa voltado a prevenção e resolução de disputas fundiárias - existência de estrutura de governança para tratar disputas fundiárias - quais as estratégias para a proteção do direito de propriedade são encontradas em documentos internos da organização	Os executivos são responsáveis por selecionar e implementar as atividades de proteção do direito de propriedade sobre a terra. Portanto, são a melhor fonte de informação para este quesito. Diferentes áreas se relacionam com o tema e possuem diferentes atribuições, portanto, é necessário entrevistar três ou mais áreas para colher informação sobre o conjunto de estratégias adotadas. A existência de departamentos especializados, procedimentos e estrutura de governança para tratar de disputas fundiárias dão indícios do esforço da organização para tratar da proteção do direito de propriedade sobre a terra. Documentos internos da organização servem a triangulação de informações cedidas durante as entrevistas.	Estratégias mais relevantes são mais frequentemente citadas durante as entrevistas. Estratégias que não são generalizáveis a todos os estados são contexto específicas. Os estados em que tais estratégias são implementadas é comparado com aqueles de maior score na análise de ambiente institucional. A comparação permite correlacionar o ambiente institucional e as estratégias empresariais. Quanto maior o número de departamentos, procedimentos e estrutura de governança para prevenir e tratar disputas fundiárias, maior o esforço da organização acerca do tema.
Variáveis para seleção da estratégia de proteção do direito de propriedade sobre a terra OE 3 P3	As variáveis empregadas na análise de cada estratégia mencionadas pelos executivos durante entrevista são classificadas em categorias. É contabilizado o número de citações de cada categoria. Além disso, é verificada as variáveis presentes no procedimento ou outro documento da empresa voltado a prevenção e resolução de disputas fundiárias, caso existente.	Os executivos são responsáveis por selecionar e implementar as atividades de proteção do direito de propriedade sobre a terra. Portanto, são a melhor fonte de informação para as variáveis analisadas para seleção da estratégia de proteção. Documentos internos da organização servem a triangulação de informações cedidas durante as entrevistas.	Variáveis mais relevantes são mais frequentemente citadas durante as entrevistas. Relação entre variáveis e qualidade das instituições conforme citado pelos entrevistados.

Apêndice F - Questionário de pesquisa

Identificação da empresa e dos respondentes

1. Qual o nome da empresa florestal?

2. Qual o nome da unidade florestal ou departamento (s) corporativo (s) dos entrevistados?

3.Qual nome, posição, e-mail e telefone dos entrevistados?

4. Em quais estados federativos a unidade florestal ou empresa tem plantio?

Processo de aquisição de terra por unidade florestal

5. Como foi o processo de aquisição de terras de cada unidade: anos de instalação e expansão, aquisições?

6. Por que a empresa decidiu se instalar na região?

7. Quais as disputas fundiárias mais frequentes na unidade?

8. Quais as disputas fundiárias ocupam maior extensão territorial (há) na sua unidade?

Estratégias para prevenção e resolução de disputas relacionadas à propriedade da terra

9. Quais são as estratégias que a empresa usa para evitar a ocorrência de conflitos fundiários? Detalhar cada opção.

Estratégias para resolução de conflitos fundiários

10. Uma vez constatada a disputa fundiária, quais as possíveis estratégias para sua resolução?

11. Quais os pontos fortes e fracos de cada estratégia?

12. O que leva à empresa judicializar ou não judicializar uma causa? Marque todas que se aplicam.

Análise de disputas fundiárias

13. Existe um mecanismo de resolução de disputa (genérico ou específico para questões fundiárias)? Qual o fluxo de funcionamento?

14. Quais as variáveis consideradas na seleção de estratégias para resolução de disputas fundiárias?

Qualidade do ambiente institucional

15. Qual o contexto fundiário local em termos de registro e cadastro de imóveis?

16. Há presença de comunidades tradicionais na região: indígenas, quilombola e outros? Seus territórios estão demarcados? Há alguma possível sobreposição com terras da empresa?

17. Há presença de movimentos sociais e/ou religiosos que questionam a posse e uso da terra na região? Quão forte é sua influência?

Informações florestais e fundiárias

18. Qual o tamanho da área própria da unidade ou da empresa (em ha)?

19. Qual a área de plantio próprio da unidade florestal ou empresa em que trabalha (em ha)?

20. Qual a área de plantio de fomento da unidade florestal ou empresa em que trabalha (ha)

Apêndice G - Fontes secundárias de informação

Informação	Fonte	Disponível em
a. Número de propriedades cadastradas no SIGEF em julho de 2018 b. Extensão territorial em hectares da área cadastrada no SIGEF em julho de 2018 c. Porcentagem da superfície do estado cadastrada no SIGEF em julho de 2018	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)	http://sigef.incra.gov.br/consultar/estatisticas/
d. No. Comunidades indígenas com terra tradicionalmente ocupada em estágios prévios à condição regularizada em junho de 2018 e. No. comunidades indígenas com terra tradicionalmente ocupada em estágios prévios à condição regularizada em junho de 2018 por 10.000 hectares	Fundação Nacional do Índio (FUNAI)	http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas
f. Número de processos abertos para demarcação de terra quilombola até junho de 2018 g. No. de processos abertos para demarcação de terra quilombola até junho de 2018 por 10.000 hectares	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)	Banco de dados disponibilizado pelo INCRA em junho de 2018
h. Número de conflitos fundiários em 2017 i. Número de conflitos fundiários em 2017 por 10.000 hectares	Comissão Pastoral da Terra (CPT)	https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/category/4-areas-em-conflito?Itemid=-1
j Porcentagem população rural em 2010	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8
k. Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2010	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	https://cidades.ibge.gov.br/
Extensão territorial das unidades federativas do Brasil	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm
Número de estabelecimentos agropecuários em 2017	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuario.html?edicao=21858&t=resultados

Apêndice H – Histórico de aquisição e regularização de terras pelo Grupo Jari

A aquisições de terra da Jari aconteceu durante a gestão de José Júlio de Andrade e dos Portugueses. Já a atividade de regularização fundiária marcou as gestões de Ludwig e do Grupo Jari.

A primeira propriedade adquirida por José Júlio de Andrade foi paga com linhas de pescar, tecidos e outras mercadorias (Lins, 2001). Muitas outras posses foram incorporadas ao longo de sua gestão, porém a maior parte das áreas foram adquiridas do governo do estado do Pará (que, à época, englobava o Amapá) e do município de Almeirim, a partir de 1899 (Lins, 2001). Segundo historiadores, há indícios de influência política sobre a aquisição de direito e emissão de títulos das propriedades incorporadas por José Júlio. Segundo Lins (2001), através do apoio do sogro, intendente de Almeirim, conseguiu obter o primeiro título de propriedade em 1899. Outra fonte menciona que o proprietário levava a Belém as atas de eleição e as preenchia em nome dos eleitores em favor do candidato político que apoiava. Em troca, os políticos concediam títulos de posse e protegiam manobras cartoriais para incorporação das terras (Pinto, 1986, p. 16 em Camargo, 2015). Segundo a lista de títulos entregue ao Departamento de Obras, Terras e Vias do governo estadual para transferência para a pessoa jurídica da empresa, as posses de José Júlio de Andrade no Jari somavam 4.338.357 hectares (Camargo, 2015, p. 89).

Os dezenove aforamentos[71] de terra em que a Jari é usufrutuária datam de 1956 e 1957. Eles foram concedidos aos sócios da Empresa de Navegação e Comércio Jari Ltda. fundada por empreendedores portugueses para exploração da balata (para produção de borracha) e castanha. Em 1968, foram transferidos à empresa Jari Indústria e Comércio S.A (Camargo, 2015). Cada aforamento foi concedido com 3.600 ha.

Quando Ludwig chegou ao Jari e tomou ciência da disparidade entre área titulada e ocupada, tentou definir a propriedade em função de acidentes geográficos computando 1,6 milhão de hectares (Graça et al., 2017).

[71] O aforamento era uma concessão do Estado aos Conselhos Municipais que destinavam o uso aos extratores sem recursos para aquisição de terra que, a sua vez, estavam obrigados a pagar 3% do ganho para os Conselhos (Treccani, 2001, p. 110 em Camargo, 2015). O objetivo era incentivar a exploração da castanha do Brasil. Contudo, a distribuição do direito de exploração foi usada para favorecimento de aliados políticos (Treccani, 2001, p. 378 em Camargo, 2015).

Em 1975, foi aberto ITERPA processo de demarcação dos aforamentos em conformidade com o requisito legal, mas que não havia sido levado a termo até então (Camargo, 2015, p. 159). Em 1976, após a publicação da Lei n. 4584, de 1975, a Jari requereu ao ITERPA[72] a legitimação de trinta e dois títulos de posse[73]. O órgão conclui em 1978 que dezenove deles possuíam documentação necessária que o processo de legitimação tivesse continuidade; outros treze possuíam falhas na cadeia sucessória[74], não sendo possível comprovar a ligação entre o requerente e os títulos de origem (ITERPA, 1978, p. 45 citado por Camargo, 2015). O parecer do ITERPA fazia ressalva de que os limites naturais consignados em cada título, a não sobreposição com outros títulos e o direito adquiridos de posseiros deveriam ser observados antes regularização. Como em seis dos trinta e dois títulos a área era maior ao limite permitido pela legislação para alienação de terra pública estadual em favor de ente privado (4.356 hectares) (Lei n. 4.584, de 1975), o ITERPA concluiu que apenas parte da área poderia ser regularizada sem ônus para a empresa. Segundo a Lei n. 4.584 de 1975, artigo 29, parágrafo 4: "Encontrando-se, na demarcação, área excedente do máximo legitimável, o requerente da legitimação poderá pleitear compra, desde que o faça no prazo de 90 (noventa) dias a partir da expedição do seu Título".

Um outro impedimento à regularização fundiária à época foi a Lei federal n. 5.709, de 1971 e seu Decreto n. 7.496, de 1974 sobre aquisição de terras por estrangeiros. Em razão de a Jari ser uma empresa brasileira construída por pessoa jurídica estrangeira com maioria de capital e sede no exterior naquele momento, não poderia adquirir mais de um quarto da área dos municípios onde se situem a certidão do Registro de Imóveis ou cinquenta módulos de exploração indefinida sem autorização do Conselho de Segurança Nacional e do presidente da República. Portanto, em abril de 1980, o parecer elaborado em 1978 foi encaminhado pelo

---

[72] Processo no. 05562/76 (Camargo, 2015)

[73] O decreto estadual no. 410 de 1891 que "Regula a alienação das terras devolutas situadas nos limites do Estado do Pará e dá regras para a revalidação de sesmarias e outras concessões do Governo e para a legitimação de posse mansa e pacífica" permitia aos Intendentes Municipais a expedição de títulos de posse a fim de desenvolver o interior do estado. Tais títulos deveriam ser registrados em livro próprio e sujeitos a legitimação e reavaliação. Contudo, muitos destes títulos não foram devidamente legitimados (Treccani 2001 em Camargo, 2015).

A Lei n. 4.584 de 1975, no artigo 29, permitiu que os proprietários de títulos de posse não legitimados solicitassem a legitimação ao ITERPA. O benefício expirou definitivamente em 1996 com o Decreto Estadual no. 1.054 de 1996, extinguindo também a expectativa de direitos dos detentores que não houvessem requerido o benefício (Procuradora Geral do Estado, 2006, p. 13 em Camargo, 2015).

[74] A Lei estadual n. 4.884 de 1979 alterou a redação do artigo 29 da Lei n. 4.584 de 1975. A partir de então, para solicitar Título Definitivo de propriedade, o requente da posse não legitimada deveria comprovar a posse durante os últimos vinte anos a partir da data de requerimento. Portanto, a não comprovação da cadeia sucessória à origem do título deixou de ser impedimento à regularização de tais títulos a partir de então (Camargo, 2015).

presidente do ITERPA ao governador do estado (Camargo, 2015, p. 173). No mesmo mês, o governador encaminhou o parecer ao Conselho de Segurança Nacional. Todavia, no mesmo ano, o processo saiu da atribuição do ITERPA e passou para a alçada do Grupo Executivo para a Região do Baixo Amazonas[75]. Em 1996, o processo foi reaberto pelo ITERPA sem nenhuma movimentação durante o período em que esteve sob responsabilidade do Gebam.

A dificuldade encontrada por Ludwig para regularizar a terra foi fator de grande desmotivação do empresário (Camargo, 2015, p. 83). Quando a Jari passou para a gestão da Caemi, a restrição para aquisição de terras por estrangeiros deixou de ser aplicável ao caso, mas também não houve avanços na regularização fundiária durante aquela gestão (Camargo, 2015, p. 175).

Em meados de 1998, foi feita a unificação das transcrições e matrículas de propriedades da Jari pelo Registro de Imóveis de Monte Alegre. Tal unificação deu origem a matrícula no. 4.554 denominada Gleba Jari I com 965.367 ha (Camargo, 2015. p. 95). Segundo Camargo (2015, p. 97), a matrícula unificava quarente e dois títulos de posse, vinte e sete títulos de propriedade, dezoito aforamentos, quatro registros de desmembramento de imóveis com título de posse e vinte e uma transcrições sem identificação. A Promotoria de Justiça da Comarca do Município de Almeirim iniciou a ação civil pública 02/2001 para investigar indícios de irregularidade no processo de unificação dos títulos. Em fevereiro de 2004, a Corregedoria das Comarcas do Interior, através do provimento n. 001/2004 declarou o cancelamento da matrícula 4.554 com consequente restauração das transcrições e matrículas de origem, porém sujeito a cancelamento dos títulos possessórios e bloqueio dos títulos de domínio até posicionamento judicial.

Desde o cancelamento da matrícula 4.554, o Grupo Jari vem se empenhando em promover a regularização das terras pela via administrativa junto ao ITERPA e pela via judicial. Uma das medidas administrativas tomadas foi a apresentação de cinquenta títulos de domínio, dezenove de aforamentos e trinta e dois de posse para análise da Procuradoria Geral do Estado do Pará (PGE) e ITERPA (Camargo, 2015, p. 110). Em 2006, ambos órgãos se manifestaram sobre a análise documental, porém em relatórios diferentes. A PGE concluiu que trinta e oito títulos de domínio da Jari são propriedade privada sem qualquer irregularidade e, em doze, foram constatadas alguma irregularidade. No caso dos aforamentos, existem três com área

[75] O Grupo Executivo para a Região do Baixo Amazonas (Gebam) foi criado pelo decreto no. 84.516/1980 com o com a "finalidade de coordenar as ações de fortalecimento da presença do Governo Federal na margem esquerda do Baixo Amazonas, acompanhar os projetos de desenvolvimento e colonização naquela região, bem como propor medidas para a solução de seus problemas fundiários". Sua área de atuação compreendia os municípios de Almeirim, no Estado do Pará, e Mazagão, no Território Federal do Amapá.

superior ao legitimável (de 5.400ha cada). Sobre os títulos de posse, a PGE emitiu o parecer antes de concluir os trabalhos. Ela endossou o parecer do ITERPA de 1978 a respeito das trinta e duas áreas (Camargo, 2015, p. 108). Os procuradores do ITERPA propuseram diretrizes para encaminhamento da regularização fundiária da Jari.

Também em 2004, foi protocolado o pedido de resgate dos dezenove aforamentos junto ao ITERPA, seguido de georreferenciamento dos imóveis em 2006 e 2010. De acordo com o levantamento geoespacial, a área soma 78.932ha. Todavia, o processo não havia sido concluído até 2015 (Camargo, 2015).

Em dezembro de 2006, as empresas Jari Celulose, Orsa Florestal S.A. e o governo do estado do Pará firmaram um termo de compromisso com o objetivo de encontrar um caminho para a regularização fundiária (Camargo, 2015p. 84). No ano seguinte, é firmado um termo com a participação do ITERPA (Ministério Público do Estado do Pará, 2014). Segundo o Ministério Público (2014, p. 2), "o órgão fundiário ITERPA propôs um grupo de trabalho interinstitucional para dirimir a dúvida tanto da área que pertence ao Estado do Pará quanto da área privada da empresa, possibilitando uma fórmula jurídica consensual para regularização das comunidades". O acordo entre as partes passou a ser renovado anualmente com alterações desde então e também passou a se chamar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

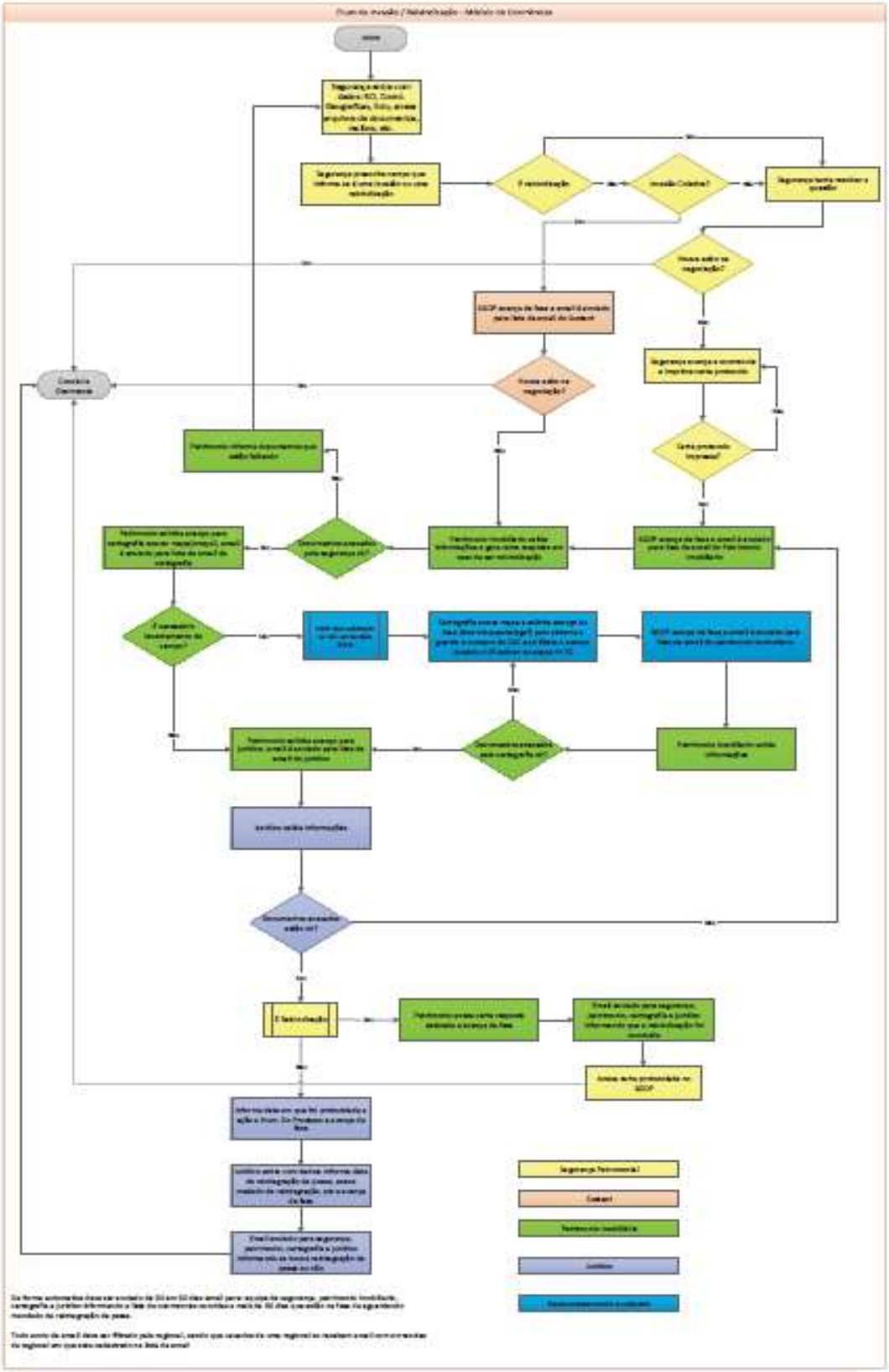
De acordo com informações cedidas pela Jari em abril de 2018 por meio de entrevista, em 2017, foram criadas metas objetivas para implementação do TAC. Uma delas foi abrir um processo administrativo para cada uma das 110 glebas que compõe o patrimônio da Jari. Funcionários do ITERPA e da Jari têm cooperado para montar o conjunto de documentação de cada imóvel. Documentos disponíveis em cartório, no órgão público e no arquivo particular da empresa estavam sendo reunidos em 2018 para então serem analisados e formuladas recomendações para regularização de posses, posses a legitimar, propriedades com matrícula e resgate de aforamentos serão feitas. A apuração em curso era necessária para delimitar o que é domínio público, domínio privado e ditar o trâmite de regularização.

Em 2013, a Promotoria de Justiça Agrária do Ministério Público Estadual abriu procedimento administrativo (no. 01/2013) para acompanhar os conflitos agrários e fundiários entre comunidades e as empresas Jari e Orsa Florestal em razão da possível sobreposição entre áreas de manejo florestal e áreas ocupadas por comunidades locais (Ministério Público do Estado do Pará, 2014). Em 2014, Ouvidoria Agrária Nacional, ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, se manifestou contrária ao Termo de Compromisso celebrado pela Jari e o governo do Estado no mesmo ano. Segundo a Ouvidoria Agrária, ao limitar o direito de cada família a um módulo rural para legitimação ou 100 hectares para doação, a área excedente

ocupada pelos residentes locais estaria passível despejo forçado. Além disso, o TAC estaria excluindo as famílias do debate, uma vez que o ITERPA não apresenta o conteúdo dos documentos previamente às famílias (MDA, 2014, p. 1 em Camargo, 2015, p. 203).

Não há previsão de quando o processo de regularização de terras de comunidades e da Jari será concluído. O primeiro passo é obter a regularidade junto ao ITERPA. Em seguida, novas matrículas serão abertas pelos Cartórios de Registro de Imóveis. A partir de então, será possível obter CCIR junto ao INCRA para cada imóvel e averbar informações geoespaciais nas respectivas matrículas.

Apêndice I - Tabela com indicadores para avaliação do ambiente institucional acerca da proteção do direito de propriedade sobre a terra em 12 estados brasileiros

Estado/Indicador Região	**AP** N	**BA** NE	**ES** SE	**MA** NE	**MG** SE	**MS** CO	**PA** N	**PI** NE	**RJ** SE	**RS** S	**SP** SE	**TO** N
No. de parcelas certificadas pelo SIGEF em julho de 2018 (em mil parcelas)	**0,558**	16,34	**2,67**	13,5	55,388	24,419	9,27	4,79	**2,005**	22,841	53,664	17,67
Extensão territorial em milhões de hectares da área certificada pelo SIGEF em julho de 2018	4,7	8,706	**0,352**	7,82	11,079	11,391	16,07	**3,21**	**0,337**	3,752	4,56	10,45
Porcentagem da superfície do estado certificada pelo SIGEF em julho de 2018	33%	15%	**8%**	24%	19%	32%	**13%**	**13%**	**8%**	**13%**	18%	38%
Número de estabelecimentos agropecuários em 2017 segundo o senso agropecuário pelo IBGE (em mil estabelecimentos)	8,507	762,62	108,01	219,77	607,45	70,71	281,7	245,62	65,157	365,05	188,64	63,691
Relação entre no. de parcelas certificadas pelo SIGEF em julho de 2018 e no. de estabelecimentos agropecuários em 2017	0,0656	**0,0214**	0,0247	0,0614	0,0912	0,3453	0,0329	**0,0195**	0,0308	0,0626	0,2845	0,2774
No. comunidades indígenas com terra tradicionalmente ocupada em estágios prévios à condição regularizada em junho de 2018	1	13	0	7	6	**34**	26	0	3	**28**	20	3
No. comunidades indígenas com terra tradicionalmente ocupada em estágios prévios à condição regularizada em junho de 2018 por 10.000 hectares	0,07	0,23	0	0,21	0,1	**0,95**	0,21	0	0,69	**0,99**	**0,81**	0,11
No. de processos abertos para demarcação de terra quilombola até junho de 2018	33	**292**	19	**339**	**232**	18	48	65	25	96	51	33
No. de processos abertos para demarcação de terra quilombola até junho de 2018 por 10.000 hectares	2,31	**5,17**	4,12	**10,21**	3,96	0,5	0,38	2,58	**5,71**	3,41	2,05	1,19
No. de conflitos fundiários em 2017	45	**97**	9	**180**	38	32	**67**	14	7	7	34	28
No. de conflitos fundiários em 2017 por 10.000 hectares	**3,15**	1,72	**1,95**	**5,42**	0,65	0,9	0,54	0,56	1,6	0,25	1,37	1,01
Porcentagem população rural em 2010	10,22	27,9	16,6	**36,9**	14,7	14,36	**31,5**	**34,2**	3,28	14,9	4	21,2
IDH em 2010	0,708	0,66	0,74	**0,639**	0,731	0,729	**0,646**	**0,646**	0,761	0,746	0,783	0,699

Anexo - Fluxo para tratamento de invasão ou reivindicação de terra da Fibria