FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

JOAQUIM DE BRITTO COSTA NETO

**A questão fundiária nos Parques e Estações
Ecológicas do Estado de São Paulo**

Origens e efeitos da indisciplina da documentação e do
registro imobiliário

Tese de Doutorado

São Paulo
2006

JOAQUIM DE BRITTO COSTA NETO

**A questão fundiária nos Parques e Estações Ecológicas
do Estado de São Paulo:**

Origens e efeitos da indisciplina da documentação e do registro imobiliário

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo, sob orientação da Profª Drª Erminia Terezinha Menon Maricato.

Área de concentração: Estruturas ambientais urbanas.

São Paulo

2006

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

ASSINATURA:

Costa Neto, Joaquim de Britto
C837q A questão fundiária nos Parques e Estações Ecológicas do Estado de São Paulo: origens e efeitos da indisciplina da documentação e do registro imobiliário / Joaquim de Britto Costa Neto. - - São Paulo, 2006.
236 p. : il.

Tese (Doutorado – Área de Concentração: Estruturas Ambientais Urbanas) – FAUUSP.
Orientadora: Erminia Terezinha Menon Maricato.

1. Áreas de conservação – São Paulo 2. Parques – São Paulo 3. Estações ecológicas – São Paulo 4. Registro de imóveis 5. Terras devolutas 6. Terras de domínio público I. Título

CDU 504.06(816.1)

AGRADECIMENTOS

A Erminia Maricato, pela orientação e confiança.

Aos professores Jorge Oseki e Rosana Denaldi, pelas contribuições no exame de passagem para o Doutorado; e Sueli Ângelo Furlan e Antonio Cláudio Moreira, no exame de qualificação.

Ao Instituto Florestal pela oportunidade de realizar este trabalho, em especial a Clayton Lino, Rodrigo Victor, Luiz Roberto de Oliveira, José Luiz de Carvalho, Maria Cecília de Brito e João Batista Baitello.

A Regina Lopes pela revisão dos trabalhos programados.

Aos colegas do Instituto Florestal, em especial a Antônio Teleginski, Maria Aparecida Resende, Valdely de Brito, Genival Sales, Cristina Santiago, Frederico Arzola, Francisco Villela, Gláucia Cortez, João Winther, João Régis Guillaumont, Márcia Freitas, e Mauro Victor pela troca constante de idéias e pelas informações fornecidas.

Aos diretores de Unidades de Conservação, pelas informações fornecidas.

À Adriana Oliva, pela revisão crítica e contribuições feitas durante todo o trabalho.

Ao Sérgio Jacomino, pela disponibilização do acervo da legislação registrária do IRIB.

Aos colegas da Universidade Católica de Santos, em especial a Rosana Denaldi, pelo apoio permanente e aos funcionários das bibliotecas da universidade, pela atenção dispensada durante a pesquisa.

À Universidade Católica de Santos, pelo apoio financeiro para realização deste trabalho.

À Karina Leitão e Priscila Fonseca, pela revisão final do texto e, a Helena Rios e Vanessa Prado, pelo apoio na elaboração e adaptação das figuras.

A Isabel, ao Bruno e às pequenas Júlia e Luiza, pela paciência e incentivo durante todo o período de trabalho.

A todos que contribuíram direta e indiretamente, e aos amigos, colegas e familiares que me estimularam a continuar este trabalho, mesmo nos momentos mais difíceis.

RESUMO

Esta tese discute a questão fundiária nos Parques e Estações Ecológicas do Estado de São Paulo, demonstrando que a indisciplina da documentação e do registro da propriedade imobiliária constitui o principal limite à implantação dessas unidades de conservação (UCs). Inicia-se com a apresentação dos resultados obtidos pelo governo na regularização fundiária dessas unidades durante o século XX.

Na seqüência, é feita uma pesquisa sobre as origens da indisciplina existente na documentação e no registro da propriedade imobiliária no Brasil, considerando três períodos: o de concessão de sesmarias até 1822; o de formulação e implementação da Lei de Terras de 1850; e o republicano. A pesquisa identificou cadeias paralelas do registro da propriedade imobiliária e momentos da ocupação do território em que essa indisciplina representou limites às políticas sociais e ambientais, evidenciando o fato de que a mesma é funcional, há séculos, para a permanência da relação desequilibrada entre o desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Os estudos de casos apresentam os conflitos fundiários que provocaram a devastação das Reservas Florestais do Pontal do Paranapanema e, nas unidades da Serra do Mar e litoral paulista, o uso de documentos irregulares para realização de ações ilegais e reivindicação de indenizações milionárias do poder público.

A análise dos resultados alcançados no Estado demonstrou que, quando os governos iniciaram a regularização das UCs, obtiveram avanços, de difícil consolidação devido à interrupção dos trabalhos por longos períodos, com a desarticulação e desestruturação dos órgãos envolvidos. O trabalho apresenta recomendações para uma política de regularização fundiária, visando à consolidação de uma rede de unidades de conservação públicas.

Palavras-chaves: unidades de conservação; parques; estações ecológicas; conflitos de documentação imobiliária; registro de imóveis; regularização fundiária; terras devolutas; propriedades de domínio público;

ABSTRACT

The Land Title Issue in Parks and Ecological Stations in the State of São Paulo: origins and effects of indiscipline in land documentation and registration

This thesis discusses the land titling issue regarding Sao Paulo State parks and ecological stations to show that lack of discipline in land documentation and registry is the main restriction to the establishment of these protected areas (PAs). The starting point is an outline of results obtained by the government in its efforts to regularize titling of these areas in the 20th century.

Next, this paper shows the findings of research conducted on the origins of indiscipline in land documentation and registration in Brazil considering three periods: from the granting of land (*sesmarias*) until 1822; the period of formulation and implementation of the Land Law of 1850; and the Republican period. The research identified parallel land registration chains, and moments in the occupation of territory in which such indiscipline posed limits to social and environmental policies, showing that for centuries it has been functional for the permanence of unbalances in the economic, social and environmental development.

Case studies show land conflicts that resulted in the devastation of forest reserves at Pontal do Paranapanema, and the use of irregular documents in areas on Serra do Mar and on the coast to file illegal suits and claim millionaire compensations from the government.

The study of outcomes obtained in the State of Sao Paulo shows that when governments started a process of protected areas regularization, progress was very slow due to interruptions for long periods as a result of discontinuities in the agencies involved. The paper also presents recommendations for land titling policy aiming consolidation of a system of public protected areas.

Keywords: protected areas; parks; ecological stations; land documentation conflicts; land registration; land titling; public domain property.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização das unidades de conservação selecionadas no Estado de São Paulo.....	16
Figura 2 - Reconstituição da cobertura florestal - São Paulo	37
Figuras 3 e 4 – A devastação das Reservas Florestais do Pontal do Paranapanema.....	157
Figura 5 - Unidades selecionadas para estudos de casos nas regiões da Serra do Mar e litoral do Estado.....	158
Figura 6 – Frentes de atividades ilegais no PETAR, viabilizadas por documentação irregular	162
Figura 7 – Frentes de atividades ilegais e loteamento clandestino no PETAR, viabilizadas por documentação irregular.....	165
Figura 8 – Terras públicas do 17 Perímetro de Apiaí	171
Figura 9 – Superposição de Registros Imobiliários.....	171
Figura 10 – Superposição de Registros Imobiliários.....	171
Figura 11 – Superposição de documentação e registros de propriedades imobiliárias em “andares” sobre terras públicas do 17º P. de Apiaí	171
Figura 12 – Superposição de áreas e outras irregularidades em ações de desapropriação indireta no PETAR.....	173
Figura 13 – Superposições de títulos de domínio em “andares” no Parque Estadual de Jacupiranga.....	180

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Situação dominial das unidades de proteção integral - São Paulo.....	43
Gráfico 2 – Evolução do ordenamento jurídico da propriedade da terra e criação de cadeias paralelas formais de transmissão de domínio.....	Erro! Indicador não definido.

LISTA DE SIGLAS

AEP – Assessoria de Estudos Patrimoniais
CESP – Companhia Energética do Estado de São Paulo
CNIR – Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONDEPHAAT – Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico
CONSEMA – Conselho Estadual do Meio Ambiente
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
DEPAN – Departamento de Parques e Áreas Naturais
DEPRN – Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais
DPRN – Divisão de Proteção dos Recursos Naturais
DRPE – Divisão de Reservas e Parques Estaduais
EEJI – Estação Ecológica Juréia-Itatins
GPS – *Global Positioning System*
IAC – Instituto Agrônomo – SAA SP
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBt – Instituto de Botânica – SMA SP
IDESP – Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará
IF – Instituto Florestal – SMA SP
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – MDA
ITESP – Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva”
IZ – Instituto de Zootecnia – SAA SP
LABHAB – laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP
MAB – Programa O Homem e a Biosfera (*Man and Biosphere* – MaB)
MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário
MF – Ministério da Fazenda
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MPE – Ministério Público Estadual
MPF – Ministério Público Federal
ONGs – **Organizações Não Governamentais**
PE – Parque Estadual
PECB – Parque Estadual Carlos Botelho
PEIB – Parque Estadual de Ilhabela
PEIC – Parque Estadual Ilha do Cardoso
PEJ – Parque Estadual de Jacupiranga
PESM – Parque Estadual da Serra do Mar

PETAR – Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira
PEXJ – Parque Estadual Xixová-Japuí
PGE – Procuradoria Geral do Estado
PNMA – Programa Nacional do Meio Ambiente
PPI – Procuradoria do Patrimônio Imobiliário
PPMA – Projeto de Preservação da Mata Atlântica
PROCON – Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor
RBCV – Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo
RBMA – Reserva da Biosfera da Mata Atlântica
RE – Reserva Estadual
REBIO – Reserva Biológica
RI – Registro de Imóveis
RMSP – Região Metropolitana de São Paulo
SAA – Secretaria de Agricultura e Abastecimento - SP
SBE – Sociedade Brasileira de Espeleologia
SMA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPU – Secretaria de Patrimônio da União - MF
SUDELPA – Superintendência de Desenvolvimento do Litoral Paulista
UC(s) – Unidade(s) de Conservação
UNESCO – Agência da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNESP – Universidade Estadual Paulista
USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

RESUMO.....	4
LISTA DE FIGURAS	6
LISTA DE GRÁFICOS.....	6
LISTA DE SIGLAS	7
INTRODUÇÃO	12
Objetivos	17
Fundamentação teórica	18
Hipóteses	19
Metodologia	20
1. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PÚBLICAS NO ESTADO DE SÃO PAULO	25
1.1 Histórico e contexto nacional.....	25
1.2 Importância da regularização fundiária nas unidades de conservação	30
1.3 A criação de unidades de conservação públicas no Estado e a questão fundiária	35
1.4 Os conflitos de documentação imobiliária, identificados no período 1985-2000	44
2. ORIGENS DA INDISCIPLINA DA DOCUMENTAÇÃO E DO REGISTRO DE IMÓVEIS.....	50
2.1 Antecedentes: o poder patrimonial na formação do Estado português	50
2.2 Períodos de acumulação de conflitos na documentação da propriedade imobiliária	62
2.2.1 A aplicação da Lei das Sesmarias no Brasil Colonial - 1500 a 1822	62
2.2.2 A formulação e a aplicação da Lei 601 de 1850 durante o Império - 1822 a 1889.....	74
2.2.3 A República e a indisciplina na documentação imobiliária - 1889 ao século XX	94
2.3 Especificidades da indisciplina na documentação e no registro de imóveis urbanos.....	119
2.3.1 A distribuição de terras para formação de vilas e cidades no período colonial	122
2.3.2 Os efeitos da Lei de Terras 601 de 1850 nas áreas urbanas	129
2.3.3 O período republicano e as terras urbanas - 1889 ao século XX.....	135
2.4 A indústria das indenizações indiretas nas unidades de conservação	143

3. ESTUDOS DE CASOS	150
3.1 O desaparecimento das Reservas Florestais do Pontal do Paranapanema	151
3.2 Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – PETAR.....	159
Documentação irregular, desmatamentos e loteamentos clandestinos no PETAR	161
Superposição de registros imobiliários sobre terras públicas no PETAR.....	166
Superposição de áreas em desapropriação indireta no PETAR	172
3.3 Parque Estadual de Jacupiranga – PEJ.....	174
Avanço de documentação irregular sobre terras públicas e particulares do PEJ	175
Documentação irregular, grilagens de terras e loteamentos clandestinos no PEJ	177
As superposições de documentação e do registro imobiliário no PEJ	178
3.4 Estação Ecológica Juréia-Itatins – EEJI.....	181
3.5 Parque Estadual da Serra do Mar – PESM.....	184
3.6 A generalização dos conflitos de documentação imobiliária.....	187
4. CONCLUSÃO	191
5. ANEXOS	202
ANEXO 1 – Unidades de proteção integral já consolidadas como áreas de domínio público (Grupo 1).....	203
ANEXO 2 – Origem das terras públicas em unidades de proteção integral já regularizadas – SP (Grupo 1).....	207
ANEXO 3 – Unidades de proteção integral que demandam ações de regularização fundiária (Grupo 2)	208
ANEXO 4 – Situação das unidades de proteção integral que demandam ações de regularização fundiária (Grupo 2)	214
ANEXO 5 - Síntese da situação dominial das unidades de proteção integral no Estado de São Paulo.....	215
ANEXO 6 – Trechos da análise de documentação imobiliária	216
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:	219

Introdução

INTRODUÇÃO

Unidades de conservação (UCs) constituem espaços territoriais e seus recursos ambientais delimitados e protegidos pela Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamentou o art. 225, § 1º, incisos I, II e VII da Constituição Federal, criando o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC¹.

O SNUC definiu dois grupos de UCs: o denominado “unidades de proteção integral” e o denominado “unidades de uso sustentável”. Os parques e estações ecológicas são categorias de UCs instituídas pelo Poderes Públicos Federal, Estadual e Municipal, que integram² o grupo denominado “proteção integral”. As estações ecológicas têm como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas. Os parques têm como objetivo a preservação dos ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação ambiental, recreação em contato com a natureza e turismo ecológico. Nessas categorias é admitido apenas o uso indireto³ dos recursos naturais.

As rigorosas restrições legais ao uso de recursos naturais definidas para os parques e estações ecológicas determinam a obrigatoriedade dessas UCs constituírem áreas de domínio público⁴, administradas pelo Poder Executivo. Dessa forma, além das atividades de

¹ A Lei Federal 9.985 de 2000, que institui o SNUC, foi parcialmente regulamentada pelo Decreto Federal 4.340, de 22 de agosto 2002, e pelo Decreto Federal 5.566, de 26 de outubro de 2005.

² Pelos artigos 10º, 12º e 13º do SNUC, também integram o grupo denominado “proteção integral” as categorias reserva biológica, monumento natural e refúgio de vida silvestre. Considerando que no Estado de São Paulo predominam as categorias denominadas parque e estações ecológicas – e onde ocorre apenas duas reservas biológicas estaduais, que somam uma área que abrange cerca de 0,1 % da área total das unidades públicas já criadas no Estado, o presente trabalho não detalha as especificidades das demais categorias.

³ Uso indireto: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais (SNUC, 2000).

⁴ Por força do art. 9º, § 1º, e art. 11, § 1º, estação ecológica e parque são “unidades de posse e domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com a lei”.

implantação, proteção e manejo dos parques e estações ecológicas⁵, o governo responsável pela criação dessas unidades, através dos órgãos de regularização fundiária⁶, desenvolve atividades de identificação da dominialidade das terras, apurando e incorporando às unidades as terras devolutas e procedendo à desapropriação dos imóveis particulares, viabilizando, assim, a administração pública e a conservação do patrimônio natural .

Nas últimas décadas do século XX, o avanço do processo de ocupação da zona costeira brasileira, devastando os últimos remanescentes de Floresta Atlântica, provocou o aumento das pressões para implementação de políticas públicas de criação de novas unidades de conservação e para a implantação das já existentes.

Em 1995, a área remanescente da Mata Atlântica estava reduzida a aproximadamente 7,2% da área originalmente existente no início do processo de colonização do Brasil (SOS MATA ATLÂNTICA, 1998).

No Estado de São Paulo, na década de 1980, em meio às transformações políticas que determinaram o fim da ditadura militar e o início do processo de redemocratização do país, o governo desenvolveu ações no sentido da regularização e implantação de unidades de conservação existentes desde a década de 1940 na região do litoral e Serra do Mar, criando novas unidades e iniciando programas pilotos para a implantação e a regularização dominial de terras abrangidas por aquelas unidades.

Desde então, uma soma inédita de recursos financeiros foi destinada às unidades de conservação que, proveniente dos cofres públicos e de instituições internacionais, foi associada às ações de ONGs e a programas governamentais, configurando uma nova

⁵ Atividades de fiscalização, pesquisa científica, implantação de infra-estrutura de administração e visitação pública, identificação e demarcação de divisas, resolução de conflitos de ocupação da terra entre outras.

⁶ No caso dos municípios são criadas unidades denominadas “parques naturais municipais”, onde o governo municipal realiza os procedimentos de desapropriação das terras de interesse ambiental, sendo que a identificação de terras devolutas é feita pelo órgão estadual responsável (Procuradoria Geral do Estado – SP).

perspectiva de consolidação de unidades de proteção integral⁷, que abrangem aproximadamente 3% do território do Estado.

No entanto, apesar dos crescentes investimentos de recursos financeiros nos parques e estações ecológicas estaduais, as políticas de implantação dessas unidades de conservação não viabilizaram o cumprimento das metas definidas pelo artigo 44 das disposições transitórias da Constituição Estadual, de outubro de 1989:

Ficam mantidas as unidades de conservação atualmente existentes, promovendo o Estado a sua demarcação, regularização dominial e efetiva implantação no prazo de cinco anos, consignando nos próximos orçamentos as verbas para tanto necessárias.

Nesse contexto, a confusão existente na documentação imobiliária foi identificada como o principal obstáculo à implementação dos parques e estações ecológicas. Os levantamentos realizados, no período 1985 a 2000, nos projetos pilotos e em situações específicas, demonstraram a superposição de documentação e de registros de imóveis que, quando mapeados, revelaram verdadeiros “edifícios” de terras”, constituídos por “andares” de documentos irregulares, que freqüentemente se sobrepõem a imóveis públicos.

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

⁷ Como exemplo dos investimentos em unidades de proteção integral no Estado de São Paulo, na Mata Atlântica, podem ser citados o Programa Nacional do Meio Ambiente – PNMA, executado por meio de convênios entre o governo do Estado de São Paulo e o Ministério do Meio Ambiente, com participação de recursos do Banco Mundial, no período entre 1991 e 1996 (com aplicação de cerca de 5 milhões de dólares); e o Contrato de Empréstimo e Contribuição Financeira, celebrado, em 1993, entre o governo do Estado de São Paulo e o governo alemão, através do Banco Kreditanstalt Für Wiederaufbau - KfW, no valor de 37,1 milhões de euros, com aplicação de 88,9% dos recursos até novembro de 2005, na proteção da Mata Atlântica da região do litoral e Serra do Mar, priorizando a implantação de unidade de proteção integral.

Há uma demanda histórica de sistematização de informações cartográficas e estudos que permitam a compreensão das raízes do caos existente na documentação e no registro de imóveis no Brasil. Esses estudos podem contribuir para o estabelecimento de políticas públicas que exijam terras de domínio público e para a instrução de processos administrativos e judiciais que têm sua tramitação prejudicada e desviada, em decorrência de irregularidades na referida documentação.

A origem deste trabalho está relacionada à experiência profissional desenvolvida no sistema de gestão de unidades de conservação do governo do Estado de São Paulo. Os trabalhos foram realizados, inicialmente, na equipe técnica denominada “grupo de parques”, constituída em 1985 junto ao Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA, cujo desafio foi o de encaminhar propostas para resolução dos conflitos de documentação imobiliária incidentes sobre a área do Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – PETAR.

Posteriormente, com alterações institucionais, os trabalhos daquele grupo foram desenvolvidos na Secretaria de Estado do Meio Ambiente e no Instituto Florestal, em equipes técnicas responsáveis pela implantação de outras unidades de conservação do Estado, o que permitiu constatar que o problema da indisciplina na documentação e no registro da propriedade imobiliária atinge a maioria dessas unidades.

O presente trabalho busca contribuir para a compreensão da indisciplina existente no ordenamento jurídico da terra no país, que determina limites às políticas de implantação de unidades de proteção integral. O objeto de estudo é o problema da indisciplina na documentação da propriedade imobiliária das terras existentes no interior de unidades de proteção integral do Estado de São Paulo e suas conseqüências sobre a efetiva implantação dessas áreas naturais especialmente protegidas.

A área de abrangência é definida por unidades de proteção integral criadas pelo governo do Estado nas regiões do litoral, Vale do Rio Ribeira de Iguape, Serra do Mar e Pontal do Paranapanema. Nessas regiões foram selecionados, para estudos de casos, o Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – PETAR; o PE de Jacupiranga – PEJ; a Estação

Ecológica Juréia-Itatins – EEJI; e o PE da Serra do Mar – PESM, sendo estudadas ainda situações específicas em outras unidades (PE Carlos Botelho – PECB; o PE de Ilhabela – PEIB; o PE Ilha do Cardoso – PEIC; e o PE Xixová-Japuí – PEXJ). A pesquisa histórica incluiu o estudo do processo de devastação florestal em todo o Estado de São Paulo, destacando, também como estudo de caso, o processo de destruição das reservas florestais denominadas Lagoa São Paulo e Pontal do Paranapanema, a partir da década de 1940, resultante da grilagem de terras públicas (Figura 1).

Figura 1 – Localização das unidades de conservação selecionadas no Estado de São Paulo. (Costa Neto, 2006)

Objetivos

O objetivo geral é entender as origens e os motivos da permanência da indisciplina no ordenamento jurídico da terra instalada no Brasil desde o início do processo de colonização, que historicamente determina limites à implementação de políticas ambientais que demandam terras públicas, com destaque para as políticas de implantação de unidades de proteção integral criadas a partir do final do século XIX.

Os objetivos específicos são: demonstrar a correlação entre os aspectos fundadores da sociedade brasileira e o processo de constituição histórica da indisciplina do ordenamento na documentação da terra no país e, ainda, os efeitos dessa indisciplina sobre a implementação de unidades de conservação; analisar os impactos resultantes das irregularidades na documentação e no registro de imóveis sobre as unidades de conservação no século XX; e analisar os procedimentos aplicados à regularização dos conflitos de documentação imobiliária e irregularidades do registro de imóveis, bem como formular recomendações para aprimoramento de políticas públicas de implantação de unidades de conservação e outras que demandem terras de domínio público.

O presente trabalho não tem o objetivo de estudar e discutir os conflitos existentes entre a delimitação de unidades de conservação públicas, a delimitação de reservas indígenas ou quilombolas e, ainda, as atividades das comunidades tradicionais que foram atingidas pelos limites resultantes da legislação de parques e estações ecológicas⁸.

No entanto, é importante registrar que a realização da pesquisa ora apresentada partiu de um pressuposto: a resolução da indisciplina da documentação imobiliária construída historicamente no país pode viabilizar, não somente, a implementação de políticas que objetivem a consolidação de uma rede de unidades de conservação públicas,

⁸ Entre os trabalhos publicados que discutem esse tema no Estado de São Paulo, pode ser citada a Tese de Doutorado, apresentada a FFLCH – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Departamento de Geografia – Universidade de São Paulo, denominada *O Lugar da Cidadania: implicações sócio-ambientais das políticas de conservação ambiental (situação do Parque Estadual de Ilhabela na Ilha de São Sebastião – SP)*, de autoria da Profa. Dra. Sueli Ângelo Furlan.

mas também a delimitação de reservas indígenas e quilombolas e, ainda, o encaminhamento de soluções concretas para as comunidades tradicionais existentes em áreas especialmente protegidas.

Fundamentação teórica

O referencial teórico utilizado foi fundamentado em autores clássicos que refletiram sobre a formação da sociedade brasileira. A pesquisa foi orientada para buscar, na literatura que trata das complexas questões que envolveram a formação do Brasil contemporâneo, referências e eventos que determinaram historicamente conflitos na documentação da propriedade imobiliária e seus impactos sobre a implementação de políticas públicas, nas diversas fases da ocupação do território brasileiro, que se reproduzem hoje na implantação de unidades de conservação, inclusive unidades criadas em áreas urbanas.

O estudo sobre as origens e a permanência da indisciplina na documentação imobiliária no Brasil foi feito por meio do recuo histórico às raízes do ordenamento jurídico da terra no início da colonização, com a aplicação da Lei das Sesmarias criada em Portugal no século XIV, e às diversas etapas posteriores de acumulação de conflitos de documentação da terra e do registro de imóveis, em áreas rurais e urbanas, durante a ocupação do território brasileiro. Esses estudos foram fundamentados em Lima (1954), Lacerda (1960), Porto (1965), Monbeig (1984), Smith, (1990), Sodero (1990), Holanda (1995), Battaglia (1995), Silva (1996), Dean (1991 e 1996), Faoro (1998), Martins (1999), Prado Jr. (1998), Treccani (2001), Simoni (2002), Pádua, J. A. (2002), Marés (2003), e Ramos (2004).

Fundamentos sobre o processo de colonização predatório, por intermédio de grandes latifúndios voltados à agricultura de exportação, sem nenhuma preocupação com a sustentabilidade ambiental e determinando a devastação florestal e alterações ambientais de grandes proporções no Estado de São Paulo, foram encontrados em Cunha (1941), Victor, M. A. M. (1975), Monbeig (1984), Holanda (1995), Silva (1996), Dean (1991 e 1996), Pádua, M. T. J. (1997), Faoro (1998), Urban (1998), Leão (2000), Chauí (2000), Prado Jr.

(1998), Pádua, J. A. (2002), Marés (2003) e Ramos (2004). A análise do processo de grilagem de terras públicas e devastação florestal no Pontal do Paranapanema, em reservas instituídas pelo Poder Público, foi fundamentada em Dean (1996), Comissão Geográfica e Geológica do Estado de São Paulo (1890) e, especialmente, em Leite (1998).

O descontrole dos governos sobre o ordenamento jurídico da propriedade da terra; as dificuldades de realização de levantamento das terras devolutas para uso na implementação de políticas públicas e de cadastro e medição das propriedades; a ineficácia do grande número de dispositivos legais instituídos desde o início da colonização – assim como o estudo da manutenção do desenvolvimento econômico fundamentado no poder patrimonialista, nas relações de favor, num padrão de segregação social e historicamente dependente, foram estudados em Monbeig (1984), Baldez (1989), Silva (1996), Faoro (1998), Leite (1998), Smith (1990), Sodero (1990), Marx (1991), Dean (1991 e 1996), Battaglia (1995), Martins (1999), Chauí (2000), Maricato (2000 e 2001), Treccani (2001), Éleres (2002), Simoni (2002) e Marés (2003).

Hipóteses

- Os conflitos de documentação imobiliária e as irregularidades nos procedimentos do registro de imóveis não se restringem a unidades de conservação. Ocorrem em todo o território brasileiro. Suas raízes estão vinculadas ao processo de formação do Brasil, nos aspectos relativos à estrutura de poder patrimonial, no uso da violência e grilagem como instrumentos de aquisição da propriedade da terra, que reproduzem, historicamente, dificuldades para a consolidação de um sistema jurídico confiável de ordenamento da propriedade imobiliária e limites à implementação de políticas públicas de interesse social e ambiental, que demandem terras de domínio público;
- O processo histórico de instalação da desordem na documentação e no registro da propriedade imobiliária no Brasil incorporou, em diversos momentos, procedimentos formais de reconhecimento oficial de documentos imobiliários dotados de precariedade técnica, viciados na origem e durante a transmissão de domínio, criando cadeias

paralelas de transmissão de domínio sobre o mesmo território, resultando na superposição em “andares” de documentação e registro da propriedade imobiliária;

- A confusão que predomina na documentação da propriedade imobiliária em unidades de proteção integral favorece a ocorrência de ações ilegais e dificulta a resolução de conflitos, constituindo um dos principais obstáculos às ações governamentais para implantação e proteção dessas unidades. Favorece, ainda, a existência da denominada “indústria das desapropriações”, por meio de uma corrida em busca de grandes somas de indenizações pelo poder público;
- A manutenção da indisciplina da documentação e do registro da propriedade imobiliária e o adiamento da execução de diagnósticos e cadastros dos conflitos de documentação imobiliária são úteis à permanência de um padrão de crescimento econômico sem preocupação com a sustentabilidade ambiental, dificultando a conservação de amostras dos últimos remanescentes dos ecossistemas do Estado de São Paulo.

Metodologia

A metodologia aplicada considerou três etapas de trabalho:

Na primeira etapa foi feita a análise, dentro do contexto histórico nacional, das políticas de criação e implantação de reservas florestais no Estado de São Paulo desde o final do século XIX, com a descrição dos principais conflitos de documentação imobiliária existentes. Também foi realizado um levantamento e a sistematização de informações sobre as origens das terras já consolidadas como de domínio público nas unidades de conservação (com origem em terras devolutas ou desapropriadas) e a representatividade da área abrangida por estas unidades com relação à área total do território do Estado.

Devido à inexistência de informações sistematizadas nos órgãos públicos, abrangendo o conjunto das unidades de conservação, esse levantamento foi feito por meio da consulta aos arquivos da Assessoria de Estudos Patrimoniais, do Instituto Florestal, aos

técnicos envolvidos na gestão das unidades de conservação e às publicações específicas de cada unidade estudada.

Na segunda etapa foi feita a pesquisa sobre as origens da indisciplina na documentação imobiliária, por meio do recuo histórico até os fundamentos do problema diagnosticado, analisando a sucessão de eventos que se acumularam durante o processo de ocupação do território e ordenamento jurídico da propriedade da terra no país.

A pesquisa foi concentrada na busca de referências sobre a ocorrência de irregularidades da documentação e registro da propriedade imobiliária desde o início da colonização, assim como no estudo de obras clássicas de autores que discutiram aspectos relacionados à formação da sociedade brasileira, os quais determinaram a indisciplina vigente na documentação da propriedade da terra e seus efeitos sobre a implementação de políticas públicas durante a ocupação do território, e que se reproduzem atualmente.

Considerando que as unidades de conservação criadas junto às áreas urbanas e metropolitanas do Estado também estão sujeitas a conflitos de documentação imobiliária, o estudo abrangeu o processo de acumulação histórica de conflitos de documentação imobiliária em áreas urbanas, apresentando as especificidades e tensões decorrentes da distribuição de terras no recorte territorial denominado “termo” e sua zona envoltória denominada “rocio”, pelo órgão administrador local denominado “Conselho”, posteriormente “Câmara” ou “Senado da Câmara”, hoje denominada “Câmara Municipal”.

Na seqüência foram feitos estudos de casos dos conflitos mais exemplares levantados nas reservas florestais do Pontal do Paranapanema, no PETAR, no PEJ, na EEJI, e no PESM, sendo destacadas situações específicas em outras unidades (PEIB, PEIC, PEXJ e PECB), que demonstram ocorrência generalizada dos mesmos em toda a área de estudo.

Os estudos de casos e a análise dos conflitos de documentação imobiliária identificados no período 1985 a 2000, foram elaborados com base nas informações técnicas

e relatórios técnicos da Divisão de Reservas e Parques Estaduais do Instituto Florestal, anexados a processos administrativos, nas publicações elaboradas por profissionais de diversas instituições envolvidas na implantação de unidades de conservação⁹, sendo complementadas por meio de informações fornecidas por técnicos responsáveis pelo planejamento, gestão e regularização de unidades de conservação. O critério de escolha das áreas selecionadas para estudos de casos foi definido pelo grau de acesso a essas informações técnicas.

Foram realizadas a coleta, a análise e a sistematização das informações referentes a conflitos de documentação e registro da propriedade imobiliária, em diferentes níveis de abordagem, o que permitiu a amostragem de irregularidades existentes, expressa na superposição de títulos de domínio em “andares”¹⁰, no uso da confusão e precariedade de documentação imobiliária para o desenvolvimento de ações ilegais nas unidades e reivindicação de indenizações milionárias ao poder público.

Os dados obtidos nos estudos de casos foram discutidos e correlacionados aos resultados da pesquisa histórica, de forma a demonstrar as hipóteses preestabelecidas e formular recomendações que possam contribuir para a definição de políticas públicas que visem à resolução dos conflitos constatados.

Os resultados obtidos nas três etapas foram reorganizados e apresentados em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta uma retrospectiva das políticas de criação e implantação de unidades de proteção integral no Estado. Permite uma visão dos resultados obtidos, e o entendimento de como a falta de regularização da documentação imobiliária das terras abrangidas pelas unidades, constitui um fator determinante no adiamento da consolidação de um conjunto mínimo de unidades de proteção integral no Estado.

⁹ São Paulo (1973), (1985), (1988), (1991), (1992), (1998 a, b, c, d, e, f, m), (1999a, b e c); Instituto Florestal (1995); Schwenck jr. e Azevedo (1998); Costa Neto, et al. (2000); Azevedo (2002), Teixeira Jr. (2002), Teleginski (1986), Costa Neto e Oliva (2002) e Brito (2005).

¹⁰ Termo aplicado nos documentos São Paulo (1988), (1991) e (1999a) (1999b) para denominar situações de superposição de registros imobiliários, que incidem freqüentemente sobre terras públicas.

O segundo capítulo apresenta os resultados da pesquisa sobre a história da indisciplina na documentação e no registro da propriedade imobiliária no Brasil, dos antecedentes, desde a formação do Estado português e da colonização do Brasil, demonstrando que as conseqüências dessa indisciplina se reproduzem até hoje na implantação de unidades de conservação, inclusive das existentes em áreas urbanas.

No terceiro capítulo são apresentados estudos de casos que demonstram as evidências empíricas da indisciplina acumulada historicamente na documentação e registro da propriedade imobiliária e dos limites que essa indisciplina impõe à implantação de unidades de conservação no século XX.

Por último, são apresentadas conclusões obtidas a partir discussão das informações apresentadas na pesquisa e nos estudos de casos. Essas conclusões são correlacionadas às hipóteses, sendo formuladas recomendações para a definição de uma política de regularização de documentação e registro imobiliário em unidades de conservação, que possam contribuir também para as discussões sobre o estabelecimento de nova ordem jurídica e técnica da propriedade da terra.

1. Unidades de conservação públicas no Estado de São Paulo

1. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PÚBLICAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

1.1 Histórico e contexto nacional

A proteção legal das florestas brasileiras nasceu em consequência do temor da Coroa portuguesa diante da redução de estoques de madeira destinada à construção naval. Em 1605 a autorização para o abate de árvores foi limitada aos magistrados (URBAN, 1998). No final do século XVII as autoridades proibiram a construção de novos engenhos próximos uns dos outros como forma de evitar a falta de combustível e a ruína da agroindústria, que causariam impactos na renda obtida no intenso comércio de açúcar com a Europa (LEÃO, 2000).

Nos anos de 1796 e 1797, foram expedidas cartas régias que declararam de propriedade da Coroa em “todas as matas e arvoredos à borda da Costa, ou dos rios que desemboquem imediatamente no mar e por onde as jangadas se possam conduzir as madeiras cortadas, até as praias”. Em 1798, objetivando assegurar a aplicabilidade dessas determinações, a Coroa reverteu as sesmarias dadas a particulares nessas faixas e proibiu novas concessões. “As sucessivas medidas baixadas durante o período imperial criminalizaram o corte clandestino, porém nada fizeram para impedir que grandes áreas de florestas fossem completamente eliminadas para dar lugar aos canaviais, às plantações de algodão ou café”. (URBAN, 1998, p. 72).

Segundo Victor (1975) a primeira disposição jurídica feita sobre a matéria, no Brasil, foi a carta régia expedida da Bahia em 1808, que abriu os portos brasileiros ao comércio internacional, com exceção do comércio do pau-brasil e outras madeiras protegidas por lei.

Ainda durante o período imperial foram tomadas outras medidas legais que também não alcançaram seus objetivos¹¹.

A preocupação com os impactos ambientais causados pela ocupação do território brasileiro já se fazia presente desde o período colonial. De acordo com Pádua (2002), houve uma “reflexão profunda e consistente sobre o problema da destruição do ambiente natural por parte de pensadores que atuaram no país, no período entre 1786 e 1888”. A pesquisa do autor incluiu cerca de 150 textos, produzidos por mais de 50 autores, nos quais se discutiram de forma direta, em um período de 102 anos, as conseqüências sociais da destruição das florestas, da erosão dos solos, do esgotamento das minas, dos desequilíbrios climáticos, entre outros itens.

Todas as antigas matas foram barbaramente destruídas com fogo e machado, e esta falta acabou em muitas partes com os engenhos. Se o governo não tomar enérgicas medidas contra aquela raiva de destruição, sem a qual não se sabe cultivar, depressa se acabarão todas as madeiras e lenhas, os engenhos serão abandonados, as fazendas se esterilizarão, a população emigrará [...] a civilização atrasar-se-á, e a apuração da justiça e a punição dos crimes experimentará cada vez maiores dificuldades no meio dos desertos (BONIFÁCIO, J., 1820, apud PÁDUA, J. A., 2002)¹².

De acordo com Urban (1998), a primeira Constituição da República silenciou sobre o corte de grandes áreas de florestas, apesar da preocupação com o avanço da devastação

¹¹ “Em 1813, devido ao abuso no corte das árvores, é retirada da magistratura a competência de autorizar derrubadas, competência essa que lhe fora conferida há mais de 200 anos. A atribuição é delegada ao Conselho da Fazenda. Medida irrelevante pois o comércio da preciosa árvore [Pau-Brasil] continua da mesma forma; A Carta de Lei de 15 de outubro de 1827 delega aos juizes da paz das províncias a fiscalização das matas e a interdição do corte das madeiras de construção em geral, que por isto passam a ser chamadas de Madeiras de Lei. Em 1829 são reiteradas as proibições de roçar e derrubar matas em terras devolutas, sem a competente autorização das Câmaras Municipais; Um ano depois, é promulgado o Código Criminal que prevê penalidades para o corte ilegal de madeiras; Logo a seguir, são extintas as ‘Conservatórias’ dos cortes de madeiras, instituídas pela Monarquia Portuguesa; Em 1834, é extinto também o monopólio do pau-brasil e do pau-rainha, que vigorava desde 1697” (VICTOR, M. A. M., 1975, p. 11).

¹² SILVA, J.B.A. “Viagem mineralógica na província de São Paulo”, in E.C. Falcão (org.) Obras científicas, políticas e sociais de José Bonifácio de Andrade e Silva, Santos, Imprensa Oficial, 1963 [1820].

florestal no país se fazer presente no Congresso Nacional. O Serviço Florestal¹³, que foi proposto em 1921, pelo presidente Epitácio Pessoa, iniciou seu funcionamento em 1926, desapareceu na Revolução de 1930 e ressurgiu em 1939. O primeiro Código Florestal foi criado em 1934¹⁴, “abrangendo áreas públicas e particulares, com disposições precisas sobre a guarda e cortes das florestas e fixando penalidades por crimes e contravenções”. Para Urban, o Código de 1934 limitou o direito da propriedade, impondo restrições específicas (como a chamada “quarta parte”, reserva obrigatória de vegetação permanente em todas as propriedades), subordinando-o ao interesse coletivo.

Sob vigência desse Código, foram criados os três primeiros parques nacionais do país: Itatiaia, em 1937, Serra dos Órgãos e Iguaçu, em 1939. Para Brito, o Código de 1954 teve seu cumprimento muito aquém do esperado e causou muitos males aos recursos florestais brasileiros, em razão do enunciado no art. 19, “que induzia os proprietários a destruir florestas primitivas (heterogêneas), para transformá-las em homogêneas [...]” (BRITO, 2000, p. 54).

Em paralelo houve a criação, pela Comissão Legislativa instituída pela Revolução de 1930, de “uma série de medidas normativas que ‘ordenavam’ a exploração do patrimônio natural, segundo novos critérios: o Código de Caça e Pesca¹⁵, de Águas e de Mineração”. O código Florestal de 1965¹⁶ manteve um olhar produtivista sobre o tema, incluindo normas para criação de parques nacionais, o que foi alterado pela Lei de proteção à fauna de 1967, que inaugurou nova fase na legislação ambiental brasileira de caráter efetivamente conservacionista (URBAN, 1998, p 76).

¹³ O Serviço Florestal Brasileiro foi criado em 28 de dezembro de 1921, pelo Decreto Federal nº 4421, sendo regulamentado pelo Decreto Federal 17.042, de 16 de fevereiro de 1925 (LEITE, 1998).

¹⁴ O primeiro Código Florestal foi instituído por meio do Decreto 23.793, de 23 de janeiro de 1934.

¹⁵ Instituído em 2 de janeiro de 1934 (LEITE, 1998).

¹⁶ Lei n.º 4.771 – de 15 de setembro de 1965, alterada pela lei n.º 7.803 – de 18 de julho de 1989 e posteriormente pelas Resoluções CONAMA 302 e 303 de 2002.

Nas últimas décadas do século XX, ocorreu, no âmbito internacional e nacional, um contexto favorável à implantação de unidades de conservação, no qual podem ser destacados: a existência de um quadro internacional voltado à conservação ambiental e favorável às lutas pela implantação de unidades de conservação, que impulsionaram ações governamentais nesse sentido, inclusive viabilizando investimentos de instituições financeiras internacionais; o surgimento do, antes inexistente, movimento ambientalista que, a partir dos anos 60 muda o quadro dos ativistas sociais; e a existência, a partir do final da década de 1970, de quadro nacional também favorável, fortalecido pela visibilidade internacional da questão ambiental e pelas lutas de redemocratização do país.

Nesse período houve grande avanço da legislação ambiental, sendo criados diversos instrumentos legais aplicados à proteção de áreas naturais protegidas. Entre eles, podem ser destacados: a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal, nº 6938 de 1981) e a Constituição Federal de 1988, no capítulo VI, do Meio Ambiente, artigo 225, que define, entre outros itens, a indisponibilidade das terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais (§ 5º).

A Constituição de 1988 apresentou outros avanços relativos à matéria ambiental como no artigo 129, onde foram definidas, como funções do Ministério Público, a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

A Lei de Crimes Ambientais (Lei Federal, nº 9.605, de 1998) definiu sanções penais, administrativas e lesivas ao meio ambiente. A Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho, de 2000, regulamentou o artigo 225 da Constituição Federal, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC.

O SNUC consolidou a legislação sobre unidades de conservação construída durante décadas, alcançando diversos avanços, entre os quais pode ser destacada a definição das unidades de conservação que devem constituir, obrigatoriamente, propriedade imobiliária de domínio público. Além dos parques e as estações ecológicas foram criadas novas

categorias de UCs que devem ser de domínio público, como, por exemplo, no grupo de uso sustentável, as reservas extrativistas.

Ampliou-se, dessa forma, o número de categorias de unidades de conservação que demandam ações para regularização da documentação imobiliária, objetivando a conservação ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais.

Apesar das dificuldades na implementação, essa legislação foi utilizada para a criação de unidades de conservação em diversas categorias de manejo, cada qual com restrições específicas ao uso dos recursos naturais. A criação dessas unidades objetivou fazer frente à grave situação resultante da devastação ambiental que, no século XX, reduziu a aproximadamente 7,2 % a área da Mata Atlântica encontrada pelos capitães representantes da Coroa portuguesa, no início da colonização (SOS Mata Atlântica, 1998).

No ambiente favorável às ações de conservação da natureza foram criadas, por iniciativa dos governos federal e estaduais, unidades de proteção integral que foram integradas às já criadas desde o fim do século XIX, ampliando a área protegida, na busca de índices mínimos de conservação dos remanescentes dos ecossistemas nacionais.

Como exemplo, podem ser citadas 30 estações ecológicas criadas entre 1974 e 1986, abrangendo remanescentes dos ecossistemas nacionais (NOGUEIRA NETO, 1992). Esse contexto favoreceu a adoção de medidas dos governos, que estavam pressionados por campanhas públicas realizadas por ONGs, para implantação dessas unidades que, na maioria, eram caracterizadas por constituírem “unidades de papel”¹⁷.

No entanto, as ações governamentais objetivando a implantação e proteção efetiva dessas unidades encontraram, invariavelmente, diversos tipos de conflitos, em especial, nas

¹⁷ Segundo Brito (2000, p.16), “Muitas das unidades brasileiras são consideradas, por exemplo ‘ficções jurídicas’, unidades que não saíram do papel. Além disso, a forma de gestão das unidades brasileiras não garantiu representatividade equitativa aos biomas nacionais, não favoreceu a administração da diversidade presente nas unidades criadas, ao mesmo tempo em que também não permitiu e não buscou o envolvimento dos atores sociais envolvidos”. Esse quadro vem sendo alterado após a criação do SNUC que definiu medidas para a participação dos diversos atores sociais envolvidos nos processos de planejamento e procedimentos de gestão das unidades de conservação.

categorias de unidades que devem ser de domínio público, aqueles decorrentes da falta de regularização fundiária, das irregularidades que predominam na documentação e no registro da propriedade imobiliária e seus desdobramentos.

1.2 Importância da regularização fundiária nas unidades de conservação

O estágio de regularização da documentação imobiliária em unidades que devem ser de domínio público, tem papel determinante nos resultados das ações de implantação, proteção e manejo do patrimônio ambiental abrangido. Para Costa et al. (1994, p. 3), “a história das unidades de conservação, no Brasil, convive com um problema que vai se fazendo perene e que compromete os níveis de eficiência reclamados: a questão fundiária”.

As experiências vivenciadas na gestão dos parques e estações ecológicas demonstram a influência direta das questões fundiárias na proteção efetiva do patrimônio natural. Segundo Costa Neto et al. (2000), as atividades de fiscalização, a abertura de áreas à visitação pública, a realização de obras e o manejo de florestas pelo poder público também dependem da consolidação do domínio público.

Comparando, no período 1997 a 2001, a evolução da cobertura florestal em duas glebas situadas no Parque Estadual da Serra do Mar – SP, uma sob domínio público e outra sob domínio privado, Villani e Automare (2004) demonstram a importância da regularização fundiária na recuperação da cobertura florestal. Na gleba desapropriada em 1977, “cerca de 87% da área total coberta por pastagens (campos antrópicos), formada anteriormente a 1997, regenerou-se naturalmente saindo do estágio sucessional pioneiro e adquirindo fisionomia da vegetação em estágio sucessional secundário”. Na gleba que permaneceu sob domínio privado, houve perda de 4,2%, na área da cobertura florestal (VILLANI e AUTOMARE, 2004, p. 296).

Da mesma forma, a regularização da documentação da propriedade imobiliária nas zonas envoltórias também favorece a proteção da biodiversidade abrangida pelas unidades de conservação. Segundo Oliva (2003), a identificação de terrenos de marinha, terras

devolutas florestadas e outros bens imóveis de domínio público, situados no raio de 10 km em relação aos limites das unidades de conservação¹⁸, constitui etapa necessária para a definição das áreas de interesse ambiental que contribuem para a proteção da biodiversidade dessas unidades.

Analisando o quadro patrimonial e fundiário das unidades de conservação, Silva e Sérgio (1994, p. 108) concluem que a regularização fundiária dessas áreas protegidas, nacionais ou paulistas, permanece não sendo prioridade do planejamento de nossos governantes. Segundo os autores, “[...] o baixíssimo percentual de saneamento fundiário das unidades de conservação dá-se, também, em função do esvaziamento e desaparecimento dos setores públicos afetos ao assunto [...]”.

Com relação à situação das unidades de conservação na esfera federal, Pádua (1997, p. 227) afirma que cerca de 57% do total das unidades carecem de regularização fundiária e que “para isso seriam necessários recursos na ordem de 1,8 bilhões de dólares, meta difícil de alcançar em um país em que unidade de conservação não é prioridade de governo”. Ainda de acordo com a mesma autora, “a se considerar os recursos dos últimos quatro anos para regularização fundiária, levar-se-ia 700 anos para se comprar as terras das unidades já estabelecidas legalmente”.

Morsello (2001) também destaca entre os maiores problemas econômicos do manejo das unidades de conservação brasileiras a resolução da situação fundiária, e Resende (2002) afirma que a definição dos direitos de propriedade é uma questão fundamental para as políticas de proteção das florestas.

O Seminário de Regularização Fundiária realizado em 2002¹⁹, como evento paralelo do III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, apresentou conflitos de

¹⁸ Áreas que abrangem remanescentes de ambientes naturais próximos às unidades de conservação, que funcionam como corredores ecológicos, sítios de alimentação, descanso, pouso e reprodução de espécies e têm potencial de conectividade com a unidade (Oliva, 2003, p. 200).

¹⁹ Anais do III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza / Associação Caatinga, 2002. 1 v.

documentação imobiliária incidentes em unidades do governo federal e dos governos estaduais que dificultam a implantação efetiva destas unidades.

O IV Congresso Mundial de Parques Nacionais, realizado em 1992, na Venezuela, sugeriu a meta de 10% do território dos países, protegidos sob forma de unidades de conservação. Brito (2000) afirma que essa cifra será difícil de atingir, “dado inclusive à improbabilidade de o poder público vir a dispor de recursos para adquirir terras ou regularizar aquelas que estão nos limites de algumas unidades de conservação já criadas” e fazendo referência a Milano²⁰, que “encontra explicação para essa situação na ‘falta de uma política adequada de implantação e regularização fundiária’ para a maioria das unidades de conservação, que por isso apresentam graves problemas fundiários” (BRITO, 2000, p. 95).

Considerando a necessidade de recursos para a regularização das terras abrangidas pelas unidades de conservação públicas, o artigo 33, do Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, definiu que a aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata o art. 36, da Lei do SNUC, deve atender como primeiro item de prioridade, a regularização fundiária e demarcação das terras.

Nesse contexto, a regularização fundiária objetivando a consolidação do domínio público das terras abrangidas por unidades de proteção integral, constitui o principal desafio para viabilização das mesmas e encontra os limites impostos pela exigência da desapropriação das terras particulares. O direito absoluto da propriedade privada sobre benefícios sociais²¹ ou ambientais, na prática, ainda está vigente.

No entanto, a experiência de implantação de unidades de conservação no Estado de São Paulo, desenvolvida no período de 1985 a 2000, demonstrou que o problema não se

²⁰MILANO, M. S. *Estratégia da Conservação da Biodiversidade*. In: Seminário “Técnicas de conservação: como integrar métodos para proteção da biodiversidade”, 3-5 de julho de 1991, p. 136.

²¹ Para Marés (2003, p. 110), o direito absoluto da propriedade, na prática, continua vigente inclusive no Código Civil de 2003. O autor discute os motivos pelos quais os dispositivos que protegem a função social da propriedade, no Estatuto da Terra de 1964 e na Carta de 1988, não produziram os efeitos desejados e o papel que a exigência de desapropriação teve para a manutenção da “supremacia da propriedade privada sobre qualquer benefício social”.

resume à falta de recursos para a desapropriação de terras e nem às garantias constitucionais ao direito de propriedade²², mas sim à necessidade de saneamento das irregularidades acumuladas durante séculos na documentação e no registro da propriedade imobiliária e à necessidade do comprometimento dos governos na implementação de políticas públicas de regularização fundiária.

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

A transparência e a agilização dos procedimentos de regularização fundiária são determinantes para instrução adequada de processos administrativos e judiciais, favorecendo a desapropriação de terras abrangidas, dentro de custos suportáveis pelo

²² O direito de propriedade é garantido historicamente pela legislação brasileira. A Constituição de 1988, no art 5º - XXII, define: “É garantido o direito de propriedade”, no XXVI “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro [...]” e no XXIII “a propriedade atenderá a sua função social”. A Constituição de 1967 no art. 150, § 22 e 1969 no art. 150, § 22: “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 [...]” a de 1937, no art. 122: “A Constituição assegura o direito à propriedade – (14) [...], salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia”; a de 1946, no art. 141, § 16: “É garantido o direito de propriedade salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no art. 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141 § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos - § 1º Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos”; a de 1934, no art. 113 (17): “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social e coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização”; a primeira Constituição da República de 1891, no art. 72, §17: “O direito de propriedade mantém-se em toda a plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia” e a constituição do Império de 1824, no art. 179 – XXII: “É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela” (in BECKER e CAVALCANTI, 2004).

poder público, considerando, inclusive, a arrecadação de terras devolutas²³ que podem ser destinadas às unidades de conservação, sem nenhum custo de desapropriação²⁴.

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

²³ Desde o início da colonização, as terras brasileiras foram consideradas de domínio da Coroa portuguesa, que as distribuía. Com o passar do tempo, com ocorrência de conflitos entre documentação expedida pela Coroa e apossamento de terras independentemente da legislação, houve a necessidade de realização de levantamentos para a identificar as terras particulares e as terras públicas ainda existentes, denominadas “terras devolutas”. Com a proclamação da República as terras devolutas foram transferidas para os Estados, excetuando as de interesse às políticas do governo federal. Assim, os Estados puderam realizar levantamentos para discriminar as terras devolutas das particulares, arrecadando-as e destinando-as para projetos de colonização, reforma agrária e reservas florestais, entre outros. Esses levantamentos são denominados “ações discriminatórias”.

²⁴ Historicamente, a legislação prevê a destinação de terras devolutas para a conservação da natureza. Na Constituição Federal de 1988, o § 5º, do item VII - capítulo do Meio Ambiente, define como indisponíveis as terras devolutas arrecadadas pelos Estados, em ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. Em São Paulo, desde a transferência das terras devolutas pela primeira Constituição da República, foram definidas normas para criação de reservas florestais em terras devolutas, podendo ser destacadas: a Lei Estadual nº 323 de 22/06/1895, regulamentada pelo Decreto nº 343 de 10/03/1896, que reservou as “terras devolutas necessárias para a alimentação e conservação das cabeceiras dos mananciaes e rios”, e as que “convierem para conservação de mattas úteis [...]”; a Lei nº 545, de 02/08/1898, no artigo 16 define: “Das terras devolutas, o Governo reservará, em zonas diferentes e apropriadas, áreas de 250.000 ha para a conservação da fauna e da flora; o Decreto nº 734, de 5/01/1900, que, regulamentando leis anteriores sobre terras devolutas, no seu capítulo II, reservou “as terras que forem declaradas necessárias para alimentação e conservação de cabeceiras de mananciaes e rios” e as “áreas de 25.000 ha, em zonas diferentes e apropriadas, para a conservação da flora e fauna; e, de forma semelhante, o Decreto nº 14.916, de 06/08/1945, reservou, no artigo 3º, as terras devolutas necessárias à alimentação, conservação e proteção de mananciais e rios as necessárias à conservação da flora e fauna, determinando no artigo 5º a discriminação e demarcação de duas glebas (com 37.156ha e 12.279ha), que deram origem, ao atual P.E. do Morro do Diabo e a R.E. Lagoa São Paulo, hoje extinta e, ainda, gleba com cerca de 126.000 ha, que deu origem ao atual P.E. de Jacupiranga. O artigo 203 da Constituição do Estado de 1989 define: São indisponíveis as terras devolutas apuradas em ações discriminatórias e arrecadadas pelo Poder Público, inseridas em unidades de preservação ou necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

1.3 A criação de unidades de conservação públicas no Estado e a questão fundiária²⁵

No Estado de São Paulo, com a expansão cafeeira da segunda metade do século XIX, as derrubadas de matas se desenvolvem num ritmo acelerado. Victor (1975) descreve o processo de devastação florestal no Estado onde o café, especialmente a partir de 1850, se fez presente na abertura de novas fronteiras agrícolas, impulsionado pelas estradas de ferro, a partir da década de 1870, e pelo início das grandes correntes migratórias em 1874. Além do avanço do café sobre as florestas do Estado, o autor cita como causas do desmatamento acelerado o uso da madeira para movimentar locomotiva a vapor, do carvão vegetal para suprir necessidades de uma população crescente, e a partir de 1954, o uso industrial (inclusive nas grandes siderúrgicas de São Paulo e Rio de Janeiro) e outros usos como a produção de gás pobre, mediante a combustão de estilhas de madeira ou carvão, para funcionamento de automóveis, durante a II Guerra Mundial.

Guillaumon (1989) cita a substituição da hulha (carvão de pedra) por madeira das florestas para acionamento das máquinas no Brasil, em decorrência dos altos preços do minério. Destaca o papel contraditório das estradas de ferro, que por um lado expandiram as fronteiras da cafeicultura e da economia e por outro promoveram a destruição da floresta. “O enfoque na implantação das ferrovias foi o de drenagem da riqueza para o exterior e não o de diversificação da economia, de conservação de recursos naturais e de preservação da qualidade de vida da população do País” (Guillaumon, 1989, p. 19). Segundo o autor, no final do século XIX foram feitas campanhas pelos conservacionistas paulistas, entre os quais se destacou o cientista Alberto Lofgren, que, entre outras iniciativas, aconselhou a Companhia Paulista de Estradas de Ferro a fundar um horto com serviço florestal. A iniciativa foi tomada pela empresa, em escala pequena, sem efeito sobre o processo de devastação florestal.

²⁵ Existem apenas quatro unidades de proteção integral criadas pelo governo federal no Estado de São Paulo que não são objeto do presente trabalho. As Estações Ecológicas Tupiniquins e Tupinambás, que abrangem ilhas e áreas marítimas, a Estação Ecológica do Mico Leão Preto com cerca de 12.700 ha, e ainda, o Parque Nacional da Serra da Bocaina, com cerca de 196.000 ha, que se superpõe ao Parque Estadual da Serra do Mar, sobre o qual incidem os mesmos conflitos de documentação imobiliária dessa unidade estadual.

O impacto nas florestas, a partir da expansão das fronteiras da cafeicultura, pode ser visualizado nos mapas da reconstituição da cobertura florestal, publicados em *A Devastação Florestal* (VICTOR, 1975). Em 1854, as florestas nativas abrangiam cerca de 79,7% da área do Estado, área esta reduzida nas seguintes proporções: 1886 - 70,5%; 1907 - 58%; 1920 - 44,8%; 1935 - 26,2%; 1952 - 18,2%; 1962 - 13,7%; e, em 1973, para 8,3%. A projeção apresentada para o ano de 2000 foi de uma área de 3% do Estado com florestas nativas (Figura 2).

A Devastação Florestal (VICTOR, 1975) foi reeditada pela Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente em 2005. As previsões feitas sobre o desmatamento das formações florestais no Estado para o ano 2000 foram comparadas com levantamentos realizados pelo Instituto Florestal nos anos 1990/1991 e 2000/2001 e, ainda, pela Fundação SOS Mata Atlântica, no período 1995-2000. Os autores concluem que as projeções feitas há 30 anos se realizaram com pequenas variações nos índices projetados: “projeção de 3% residuais para o ano de 2000, contra 5,76%, conforme realmente constatados”. Entre outros itens que confirmam as previsões feitas há 30 anos, os autores destacam os tipos fitofisionômicos campo e campo cerrado, que praticamente chegaram à extinção no Estado (BRASIL, 2005, p. 71).

Essa situação gerou, desde o final do século XIX, pressões sobre as autoridades governamentais resultando em nova demanda: o estabelecimento de políticas públicas de conservação das últimas amostras remanescentes dos ecossistemas do Estado.

Os dados apresentados por Victor correspondem à visualização aérea das áreas onde foi feito o corte raso das florestas. O autor considera, ainda, a existência de um alto índice de intervenção humana que provoca uma devastação florestal oculta aos sensores aéreos, que nem sempre é considerada pelo governo em suas estatísticas ²⁶.

²⁶ Informação fornecida pelo Engº Florestal Mauro Antonio Moraes Victor, com a disponibilização de trechos do livro em fase de conclusão, de sua autoria, denominado *O Capital Natural*, em 28 de dezembro de 2005.

Figura 2 - Reconstituição da cobertura florestal - São Paulo
(VICTOR, 1975; Adaptada de: SÃO PAULO, 1987)

Essa interferência humana oculta provoca também, segundo Redford (1992), a devastação da fauna por meios indiretos. A destruição de áreas críticas como os locais de nidificação, a caça e a pesca, a contaminação de peixes por mercúrio e sedimentos, a fumaça que afeta os polinizadores, entre outros itens, são responsáveis pela existência das denominadas “florestas vazias”. Para Redford (1992, p.19), uma floresta cheia de árvores pode provocar enganos: “embora imagens de satélites registrem-nas como florestas, elas estão vazias de grande parte da riqueza faunística valorizada pelo homem. Uma floresta vazia é uma floresta condenada”.

As florestas remanescentes no Estado estão submetidas a outros vetores de degradação que provocam processos de fracionamento e insulação das florestas. Entre esses vetores destacam-se a ocupação e urbanização ilegal, a especulação imobiliária, a instalação de infra-estrutura de transporte e produtos derivados de petróleo, de linhas de transmissão de energia elétrica, antenas de transmissão de ondas eletromagnéticas, barragens para captação de água e produção de energia elétrica (SÃO PAULO, 1997).

Nesse contexto de crescimento econômico sem a preocupação com a sustentabilidade ambiental, a resolução da questão fundiária das terras abrangidas pelas unidades de conservação que devem ser de domínio público assume um papel fundamental para viabilizar a contraposição aos vetores de degradação que ameaçam a conservação ambiental. Desde as primeiras iniciativas para a conservação de florestas remanescentes no Estado, com a delimitação de reservas florestais, a necessidade de consolidação do domínio público gerou a prioridade de desapropriação de imóveis ou de realização de ações discriminatórias para identificação de terras devolutas, de forma a viabilizar a incorporação das terras ao patrimônio imobiliário público e a administração pelo órgão florestal.

Victor (1975) remete à passagem do século XIX para o XX, o recrudescimento das discussões sobre preservação das matas e delimitação das primeiras reservas florestais no Estado. Cita a criação, em 1896, da primeira área protegida no Estado, o Horto Botânico que, em 1909, transforma-se em Horto Botânico e Florestal e, em 1911, já passa a Serviço

Florestal, embrião do atual Instituto Florestal. O Horto Botânico, hoje sede do Instituto Florestal, foi instalado em área desapropriada próxima às Matas da Cantareira, protegendo área de mananciais de abastecimento da cidade de São Paulo.

Com o Serviço Florestal foram criadas outras unidades fora da capital, como o Horto de Ubatuba em 1912; as Reservas do Morro do Diabo em 1941 e Pontal em 1942, que originalmente perfaziam 37.156 ha e 246.840 ha; e a Reserva da Lagoa São Paulo em 1942. A Reserva do Pontal e a Reserva da Lagoa São Paulo foram devastadas na sua quase totalidade. A Reserva do Morro do Diabo foi criada pelo Decreto 14.916, de 06/08/1945, denominado “Lei de Terras” que estabeleceu, ainda, uma reserva de 126.000 ha (parte do atual P. E. de Jacupiranga) no Vale Ribeira. Victor (1975, p. 33) descreve a criação de reservas, entre as décadas de 30 e 70, em terras adquiridas pelo governo do Estado ou em terras devolutas e registra as dificuldades para a realização da regularização fundiária em unidades que não tinham sua situação dominial definida.

Além de tremendas falhas na dotação de recursos, não há nenhuma associação dos objetivos entre o Órgão Florestal e a estrutura incumbida de execução judicial, tanto para o início como para a seqüência das ações expropriatórias, ou de defesa das terras públicas florestais em ações possessórias e outras; o primeiro, desaparelhado e omissivo quanto a uma estrutura específica, não tem acesso à programação ou iniciativa daqueles que postulam judicialmente esses interesses, nem participa de avaliação e laudos periciais segundo sua filosofia e objetivos. E mais, o Órgão Florestal não tem conhecimento sequer do andamento das ações, a não ser via estrutura informal. Além disso, a máquina judiciária é extremamente lenta nessas questões e as ações discriminatórias para a apuração e incorporação de terras devolutas levam em geral de 10 até 20 ou mais anos para serem concluídas (VICTOR, 1975, p. 33).

Guillaumon (2003) descreve dificuldades para aplicação da legislação estadual²⁷, que regulamentou, durante a Primeira República, a realização de ações discriminatórias. Cita o Parque Estadual Carlos Botelho como uma das poucas unidades regularizadas sob o ponto

²⁷ Lei Estadual, 323, de 22/06/1895, regulamentada pelo Decreto Estadual, 343, de 10/03/1896; Lei 545, de 2/08/1898; Lei 655, de 23/08/1899; Decreto Estadual, 734, de 5/01/1900; Lei 716, de 24/09/1900; Lei 788, de 2/10/1901; Decreto 998, de 27/01/1902.

de vista fundiário, que tem origem em ações discriminatórias realizadas no início do século XX e em terras adquiridas pelo governo.

Para o entendimento e a discussão sobre os resultados obtidos pelas políticas de criação e implantação de unidades de proteção integral pelo governo do Estado desde o final do século XIX foi realizada pesquisa sobre a origem de cada unidade estadual. A pesquisa foi feita por meio de consulta aos arquivos da Assessoria de Estudos Patrimoniais e outras áreas do Instituto Florestal da Secretaria do Meio Ambiente, SMA – SP. Também foram consultados os diplomas legais que registram o processo de formação dessas unidades, os mapas das terras públicas abrangidas e outros documentos que trazem informações sobre a situação dominial de cada uma (ANEXOS 1 a 5).

De acordo com os resultados obtidos na pesquisa, as primeiras reservas florestais do Estado foram criadas a partir da década de 1870, objetivando a preservação de florestas produtoras de águas para a cidade de São Paulo. As terras abrangidas por estas reservas foram desapropriadas e hoje constituem unidades de conservação públicas como o Parque Estadual da Capital e o Parque Estadual da Cantareira. Na seqüência, a política de desapropriação de terras para a conservação de florestas produtoras de água e preservação da flora e fauna foi associada à política de destinação de terras devolutas que foram arrecadadas em ações discriminatórias concluídas no início do século XX.

As ações governamentais para a desapropriação e arrecadação de terras devolutas realizadas até as três primeiras décadas do século XX viabilizaram a consolidação de um conjunto de reservas florestais e unidades de proteção integral já regularizadas. Esse conjunto de unidades de conservação especialmente caracterizadas pelo domínio público consolidado (denominado no presente trabalho como “Grupo 1”) abrange área de 205.159 ha, cerca de 24% da área total das unidades de proteção integral existentes no Estado no final século XX (ANEXOS 1 e 2).

As ações discriminatórias realizadas nas primeiras décadas do século XX viabilizaram também a criação das reservas florestais denominadas Lagoa São Paulo, com

cerca de 13.000 ha, e Grande Reserva do Pontal do Paranapanema, com cerca de 246.000 ha, que foram devastadas, em resultado da grilagem de suas terras.

Por outro lado, a partir da década de 1930, várias ações discriminatórias que entravam em fase de demarcação foram paralisadas pelo governo do Estado, interrompendo a destinação de terras devolutas já apuradas, para a criação de novas unidades de conservação de domínio público e consolidação das já existentes. Como exemplo dessa situação pode ser destacado o Parque Estadual de Jacupiranga, onde cerca de 92.000 ha de terras devolutas ficaram sujeitas a invasões.

A paralisação das ações discriminatórias, especialmente na Serra do Mar, litoral do Estado, Vale do Paraíba e Vale do Ribeira, comprometeram a consolidação de uma rede de unidades de proteção integral, de abrangência territorial mínima para a conservação de amostras das últimas porções remanescentes dos ecossistemas do Estado. Além disso, o não-cancelamento da documentação irregular levantada nas ações discriminatórias ampliou a confusão já existente na documentação da propriedade e do registro imobiliário, permitindo a consolidação de cadeias paralelas e superposição de registros de imóveis e favorecendo, mais ainda, as ações de grileiros de terras.

Nas décadas subseqüentes à paralisação das ações discriminatórias, as realizações governamentais para a criação de novas unidades de conservação públicas foram pontuais e, em muitos casos, resultantes de pressões da comunidade científica e de defensores da natureza que realizaram campanhas públicas com o apoio da imprensa. Nesse contexto destacam-se, na década de 1950, as campanhas públicas, para a conservação do Parque Estadual Morro do Diabo, abrangendo o último grande remanescente florestal do Pontal do Paranapanema e para a criação do Parque Estadual do Alto Ribeira.

Com as proporções assumidas pela devastação da Mata Atlântica na década de 1960, e especialmente 1970, o governo criou novas unidades e ampliou as já existentes abrangendo porções de terras devolutas, áreas particulares e áreas de domínio indefinido. Entre essas unidades, pode ser citado o Parque Estadual da Serra do Mar, maior unidade

de proteção integral do Estado, com mais de 315.000 ha. Essas ações também não foram acompanhadas de políticas de regularização das terras, fazendo com que as mesmas se transformassem em “unidades de papel”.

A partir da década de 1980, período em que o país saía da ditadura militar, a devastação da Mata Atlântica se transforma em motivo de preocupação internacional e campanhas públicas realizadas por ONGs culminam com diversas ações para implementação de projetos de regularização de terras abrangidas por unidade de conservação, como o Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira. Nesse período também foram criadas novas unidades de conservação, como a Estação Ecológica Juréia-Itatins.

Essas unidades integram o conjunto especialmente caracterizado pela situação não consolidada sob o ponto de vista dominial (Grupo 2), que abrange 638.700 ha, cerca de 76% da área total das unidades de proteção integral existentes no Estado. Nelas, apesar de aproximadamente 106.702 ha constituírem terras de domínio público sob controle do governo estadual, a maior parte de suas terras, 531.997 ha, incluindo porção de 178.901 ha de terras devolutas onde o Estado não consegue estabelecer a posse efetiva, estão submetidas a conflitos de posse e de documentação imobiliária que determinam limites às ações de implantação e manejo de seus recursos naturais (ANEXOS 3 e 4).

Analisando o conjunto das unidades de proteção integral no Estado (Grupo 1 + Grupo 2), verifica-se que já constituem domínio público consolidado aproximadamente 311.861 ha (37%), sendo que 176.312 ha (20%) têm origem em terras desapropriadas e 135.548 ha (16%) têm origem em terras devolutas arrecadadas em ações discriminatórias (ANEXO 5).

No restante da área (63%) prevalecem os conflitos de posse e de documentação imobiliária, que envolvem inclusive 178.901 ha de terras devolutas arrecadadas em ações discriminatórias, em parte já matriculadas no registro de imóveis, onde o Estado não consegue estabelecer a posse efetiva (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Situação dominial das unidades de proteção integral - São Paulo

Comparando os dados apresentados na pesquisa, com a área total do Estado (24.860.000 ha), conclui-se que todo o esforço realizado durante o século XX para consolidação de unidades de proteção integral viabilizou apenas 311.861 ha (1,25% da área total do Estado) de terras de domínio público que hoje são destinadas aos parques, estações ecológicas e reservas biológicas. Desse total, 176.312 ha (0,7% da área do Estado) têm origem em terras desapropriadas pelo governo do Estado e 135.548 (0,55%) têm origem em terras devolutas arrecadadas em ações discriminatórias.

O restante da área das unidades de proteção integral criadas legalmente, que abrange 531.997 ha (2,1% da área total do Estado), aguarda o estabelecimento de políticas públicas de regularização fundiária. Essas políticas poderiam viabilizar, inclusive, um aumento na área protegida por unidades de proteção integral, uma vez que existem importantes remanescentes dos ecossistemas estaduais, onde o domínio da terra ainda é

indefinido e os levantamentos preliminares feitos por ocasião das ações discriminatórias que foram paralisadas, indicam a ocorrência de terras devolutas.

A regularização da documentação imobiliária dessas unidades sofre dos mesmos problemas que prejudicaram as ações discriminatórias realizadas desde o início do século XX. A dissociação entre o órgão administrador e o órgão responsável pela regularização fundiária permanece²⁸, a desestruturação e desaparecimento dos órgãos e das equipes envolvidas, a falta de comunicação, a lentidão da máquina judiciária, a ausência de políticas governamentais de regularização do conjunto das terras abrangidas pelas unidades são exemplos da permanência das dificuldades responsáveis pelo adiamento da consolidação de um sistema de unidades de proteção integral no Estado.

1.4 Os conflitos de documentação imobiliária, identificados no período 1985-2000

Nas últimas décadas do século XX, os remanescentes florestais contínuos de grande extensão no Estado foram reduzidos à região da Serra do Mar, litoral e Vale do rio Ribeira de Iguape. Da mesma forma que no processo de destruição das Reservas do Pontal do Paranapanema, utilizando-se da confusão estabelecida com documentação imobiliária irregular e ilegal, grupos privados investem contra as unidades de conservação dessa região, extraindo produtos florestais, implantando loteamentos clandestinos e reivindicando indenizações vultosas ao governo do Estado, mediante ações de indenizações indiretas.

No contexto favorável a ações de criação e implantação de unidades de conservação, o governo do Estado – que estava freqüentemente pressionado por campanhas públicas realizadas por ONGs para implantação efetiva das unidades de proteção integral – encontrou-se diante da demanda de regularizar os conflitos de documentação e do registro da propriedade imobiliária. Esses conflitos incidem sobre a maior porção da área dos parques e estações ecológicas estaduais, que foi ampliada pela

²⁸ Em casos específicos como no PETAR e EEJI ocorreu a integração das equipes do Instituto Florestal e Procuradoria Geral do Estado, com excelentes resultados, sem que isso tenha configurado a necessária estruturação e integração dos órgãos, que pudesse agilizar definitivamente a regularização fundiária das UCs .

criação de unidades de conservação a partir da década de 1970, sem a necessária implementação de uma política de regularização fundiária.

Em 1982, Franco Montoro, primeiro governador do Estado de São Paulo eleito após a ditadura militar, iniciou o processo de regularização fundiária no Vale do Rio Ribeira de Iguape, com a realização de ações discriminatórias e legitimação de posses de pequenos proprietários.

Nos objetivos do Plano Diretor do Desenvolvimento Agrícola do Vale do Ribeira (SÃO PAULO, 1985) foi incluído o Projeto de Regularização de Domínio do Estado em parques situados nessa região. Para a realização dos trabalhos, foi constituída junto ao CONSEMA – Conselho Estadual do Meio Ambiente – equipe denominada “grupo de parques”, com a responsabilidade de realizar, em conjunto com a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário, levantamentos necessários.

Em 1985 foi iniciada a implantação do projeto piloto de regularização fundiária do Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – PETAR, sendo constatado um grande número de conflitos de documentos e do registro da propriedade imobiliária, cuja superposição configurou vários “andares”.

Essa metodologia teve como base o mapeamento dos conflitos de documentação imobiliária e a análise dos títulos de domínio e registros dos imóveis envolvidos. Dessa forma, no caso do PETAR, foi decodificada a confusão estabelecida nos documentos e registros da propriedade imobiliária, sendo adotadas estratégias para o equacionamento e resolução destes documentos, de forma a viabilizar a implantação efetiva dessa importante unidade de conservação.

A metodologia desenvolvida para o PETAR foi aplicada, no período de 1985 a 2000, em situações específicas de conflitos existentes em outras unidades localizadas no Vale do Rio Ribeira, Serra do Mar e litoral do Estado, resultando na identificação de um cenário de conflitos fundiários generalizado nessa região.

Mesmo em áreas de unidades consideradas regularizadas há décadas, sob o ponto de vista dominial, como o P. E. Carlos Botelho²⁹ e porções do P. E. da Serra do Mar, foram constatados conflitos de documentação que se desdobram em demandas judiciais entre o poder público e particulares.

Nesse contexto, foram identificadas ações de particulares para “corrigir” escrituras, utilizando-se das mais modernas técnicas disponíveis, inclusive de imagens de satélite e aparelhos como o GPS (*Global Positioning System*) e Estação Total³⁰. Em muitas situações, os mapas elaborados não estão vinculados à documentação imobiliária que possua uma descritiva que permita a identificação dos limites físicos do imóvel (COSTA NETO, et al., 2001; COSTA NETO, 2002).

Os levantamentos realizados no período de 1985 a 2000 indicaram a necessidade da elaboração da malha fundiária do conjunto dos conflitos incidentes sobre a área dessas unidades e da respectiva análise de toda a documentação envolvida, permitindo a visão de conjunto necessária para a adoção de políticas públicas eficazes de saneamento da documentação imobiliária, proteção e implantação efetiva dessas unidades e defesa do Estado em ações judiciais.

Nesse sentido, em 1998 foi elaborado o Plano de Trabalho do Grupo Temático de Apoio à Regularização Fundiária, no âmbito do Projeto de Preservação da Mata Atlântica – PPMA, em implantação por meio de parceria entre a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e o Banco Alemão Kreditanstalt für Wiederaufbau - KfW. Esse plano detalhou a proposta para a realização de levantamento da malha fundiária em quatro parques estaduais e duas estações ecológicas, situados na Serra do Mar, Vale do Ribeira e litoral.

A proposta objetivou, a exemplo da metodologia já aplicada em situações específicas nessas unidades, a sistematização de todas as informações fundiárias já existentes e complementação dos levantamentos necessários, de forma a dar transparência à

²⁹ SMA 10.466/99 e SMA 41.540/1998.

³⁰ Sistemas Globais de Posicionamento e equipamentos de topografia que utilizam sinais de Satélite.

superposição de documentação e conflitos existentes, concluindo com diagnóstico desses conflitos, espacializando-os em mapas digitalizados e permitindo a adoção de estratégias eficazes de resolução desses conflitos (SÃO PAULO, 1998J). Ainda no final de 2004 a proposta não havia sido implementada.

Os resultados obtidos são seguidos de períodos de impotência das equipes técnicas envolvidas para resolução dos conflitos de documentação imobiliária em UCs, que continuaram sendo tratados mediante ações pontuais e com o Estado na defensiva. As unidades de proteção integral continuam aguardando a implementação de políticas públicas para regularização das terras.

Os avanços e dificuldades no programa de apoio à regularização fundiária desenvolvido pela Divisão de Reservas e Parques Estaduais – DRPE IF –, durante a década de 1990, foram discutidos por Costa Neto et al. (2002b), sendo destacados os esforços realizados pelas equipes técnicas para integração institucional e implementação de uma política voltada à priorização do conhecimento da indisciplina da malha fundiária. De acordo com as conclusões apresentadas, na década de 1990 houve um rico período de busca de soluções para criação de novas unidades de conservação e saneamento dos conflitos existentes. No entanto, a falta de políticas voltadas para a resolução definitiva da questão fundiária no conjunto das UCs não permitiu a elaboração de malhas fundiárias que viabilizassem ações decisivas para acabar com esses conflitos.

Da mesma forma, discutindo as dificuldades para obtenção de resultados na conservação das florestas do Estado, Furlan (2000) afirma: “as políticas públicas são contraditórias e nas situações mais conflitivas prevalecem as não-políticas”.

Cabe ressaltar que o citado programa de apoio à regularização fundiária, até hoje, é caracterizado como “de apoio”, devido ao fato da atribuição da regularização fundiária das unidades existentes no Estado de São Paulo, esta sob responsabilidade de outra instituição, a Procuradoria Geral do Estado.

Apesar dos esforços para integração dessas instituições, e em alguns assuntos específicos existirem importantes avanços, ainda não existe uma política de regularização imobiliária para o conjunto dessas unidades, adiando a incorporação ao patrimônio do Estado, das terras devolutas, dos imóveis particulares por meio de desapropriações e a demarcação física, ações necessárias à consolidação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação.

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

2. Origens da indisciplina da documentação e do registro de imóveis

2. ORIGENS DA INDISCIPLINA DA DOCUMENTAÇÃO E DO REGISTRO DE IMÓVEIS

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa sobre a origem da indisciplina da documentação e do registro da propriedade imobiliária no Brasil, dos antecedentes dessa indisciplina, desde a formação do Estado português e da colonização do Brasil. É feita uma retrospectiva histórica da ocupação do território brasileiro, dos aspectos fundadores da sociedade brasileira que determinaram a acumulação de irregularidades no registro da propriedade imobiliária e os limites à implementação de políticas públicas nas diversas fases da ocupação do território, demonstrando que as consequências dessa indisciplina se reproduzem até hoje na implantação de unidades de conservação, inclusive das existentes em áreas urbanas.

2.1 Antecedentes: o poder patrimonial na formação do Estado português

O Estado português foi constituído em meio à guerra de reconquista contra os árabes e à guerra de fronteira que determinou sua configuração física, destacando-o da Espanha. Terminadas as guerras, a monarquia portuguesa consolidada e fortalecida por uma revolução voltou-se para o comércio internacional, num período de conquistas e de colonização nas terras muçulmanas do norte do continente africano, na Ásia, na costa africana e através das rotas marítimas que a levariam à Índia e ao Brasil.

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

Os primeiros fatos que constituem referências para o modelo de ordenamento territorial instalado no Brasil estão associados à forma de distribuição e de obtenção de

títulos de terras e à acumulação de riquezas através da pilhagem desde o início das guerras de reconquista na Península Ibérica.

No ano de 711, como parte do processo de expansão da fé islâmica, os árabes atravessaram o Estreito de Gibraltar, invadindo a Península Ibéria. A permanência dos mouros na península durou séculos, com domínio variável de região para região e nunca foi exercido efetivamente nas terras setentrionais, onde o poder de várias cidades era alternado entre cristãos e muçulmanos. Em meio à guerra de reconquista, o contato dos lusos com os muçulmanos resultou num intenso intercâmbio cultural e na aquisição de produtos e tecnologias até então desconhecidos, o que pode ser evidenciado pela migração de palavras para o português como “açúcar” e pela influência dos muçulmanos no aprimoramento da indústria naval e de diversos instrumentos náuticos, que se fariam essenciais à empreitada marítima lusitana. No ano de 914 os cristãos já haviam reconquistado quase um terço da Península numa guerra estimulada pela pilhagem das povoações, antes ocupadas pelos mouros, e pela oportunidade de a nobreza alcançar títulos de terras nas áreas reconquistadas³¹. Tais títulos eram doados como prêmio pela força das armas e atos de heroísmo nas batalhas, criando um poder fortemente centralizado em torno do rei (RAMOS, 2004).

Na passagem do século XI para o XII, durante o reinado de D. Afonso VI (Rei de Leão), ocorreu a alternância de poder e a disputa pela posse das terras de Galiza e do condato portugalense entre os nobres D. Raimundo de Borgonha e D. Henrique de Borgonha, iniciando a rivalidade entre primos e um longo período de guerras entre portugueses e espanhóis. D. Afonso Henriques, filho de D. Henrique, assumiu o governo do condato portugalense, auto-intitulando-se rei de Portugal em 1139, iniciando

³¹ Segundo Ramos (2004) pelas normas medievais, apenas o primogênito habilitava-se a herdar o título e as terras do pai, restando aos outros filhos varões a alternativa de entrar para o clero como meio de vida, sendo que a cruzada contra os infiéis instalados na Península Ibérica foi vista, pelos membros da nobreza, como uma oportunidade ideal para se alcançar títulos de terras.

simultaneamente à manutenção da reconquista, uma guerra de independência em relação ao reino de Leão e Castela. Em 1179, a independência de Portugal foi reconhecida pelo Papa e o país deu continuidade à guerra de reconquista e expansão do território. Em 1249 reconquistou o último território em poder dos árabes e, em 1297, estabeleceu a autonomia em relação à futura Espanha, firmando tratados que estenderam parte da fronteira oeste para as terras de Castela (RAMOS, 2004).

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

A Coroa conseguiu formar, desde os primeiros golpes da reconquista, imenso patrimônio rural³² [...], cuja propriedade se confundia com o domínio da casa real aplicado o produto nas necessidades coletivas ou pessoais, sob as circunstâncias que distinguem mal o bem público do bem particular, privativo do príncipe (FAORO, 1998, p. 4).

As rendas auferidas do imenso patrimônio do rei sustentavam os guerreiros, os delegados monárquicos espalhados no país e o embrião dos servidores ministeriais aglutinados na corte e, ainda, permitiam recompensa aos serviços prestados pelos seus caudilhos e recrutados com largas doações rurais. A função pública de primeiro nível cabia ao nobre, senhor da terra ou alheio ao solo jurisdicionado. O provimento de cargos das circunscrições judiciais (julgados) e das circunscrições fiscais (almoxarifados) dependiam da exclusiva escolha régia. O direito vigente em Portugal reservava ao rei nas doações as

³² “O rei tinha o patrimônio mais vasto que o do clero e, ainda no século XIV, três vezes maior que o da nobreza.” (FAORO, 1998, p. 4).

prerrogativas como a justiça e a moeda, tidas como inerentes à sua preeminência na sociedade política. Para conter a exacerbação dos privilégios da nobreza territorial e do clero, os reis utilizaram a instituição do município.

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

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

O sistema patrimonial prendeu os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representavam uma extensão da casa do soberano. A estrutura patrimonial levou à estabilização da economia e expansão do capitalismo comercial, fazendo do Estado uma

gigantesca empresa de tráfico, mas impedindo o capitalismo industrial³³, diferenciando a trajetória portuguesa dos países constituídos pelo feudalismo como a França, Japão, Alemanha e Inglaterra (FAORO, 1998).

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

Em meados do século XIV, Portugal foi palco de uma revolução que consolidou o reino e o projetou em busca de riquezas, para uma guerra de conquistas nas terras muçulmanas do norte da África³⁴, na costa atlântica desse continente (viabilizando o tráfico de escravos), num caminho marítimo para a Índia³⁵ e, posteriormente, através da rota marítima que atravessa o Atlântico, nas terras do continente americano.

³³ “Portugal não conheceu feudalismo [...]. A estrutura patrimonial permitirá a expansão do capitalismo comercial, fará do Estado uma gigantesca empresa de tráfico, mas impedirá o capitalismo industrial. [...] Os países revolvidos pelo feudalismo, só eles, na Europa e na Ásia, expandiram uma economia capitalista, de molde industrial. A Inglaterra [...] a França, a Alemanha e o Japão lograram, por caminhos diferentes, mas sob o mesmo fundamento, desenvolver e adotar o sistema capitalista, integrando nele a sociedade e o Estado. A Península Ibérica, com suas florações coloniais, os demais países desprovidos de raízes feudais, inclusive os do mundo antigo, não conheceram as relações capitalistas, na sua expressão industrial, íntegra” (FAORO, 1998, p.19-22).

³⁴ Portugal conquistou Celta em 1415, situada no estreito de Gibraltar e, estimulado pelos lucros resultantes do saque das populações costeiras, conquistou outras cidades próximas como Tanger e Arzila. Aproveitando as desavenças internas para aumentar a área de influência, apoiou a cidade de Safim na luta pela emancipação de Marraqueche entre 1450 e 1455, firmando acordos que permitiram o estabelecimento de feitorias na terra dos mouros, experiência que serviria a fixação de outras feitorias por toda a costa africana (RAMOS, 2004, p.76-79).

³⁵ Simultaneamente às incursões no norte da África e à descoberta de ilhas que pudessem servir de bases avançadas no Atlântico, os portugueses iniciaram a exploração da costa africana em busca de uma passagem para a Índia, estabelecida após 1488, ano que Bartolomeu Dias dobrou o Cabo das Tormentas (posteriormente denominado Cabo da Boa Esperança), estabelecendo o “império da pimenta” (RAMOS, 2004, p. 89 - 94).

A tecnologia de navegação marítima, que vinha sendo acumulada há séculos, viabilizou o estabelecimento de rotas marítimas regulares para as ilhas oceânicas como a ilha da Madeira e ilhas do arquipélago dos Açores, nas quais eram fixadas bases avançadas de apoio à navegação para a costa africana. Além da localização estratégica no Atlântico, essas ilhas tinham o solo fértil, o que favoreceu o desenvolvimento da agricultura e pecuária para o abastecimento das fortalezas e feitorias. A ilha da Madeira foi colonizada a partir do ano de 1425 e, além de servir de entreposto para os navios que se dirigiam à costa africana, à Índia e posteriormente ao Brasil, pelo fato de ser coberta por densa floresta, teve também papel no fornecimento de madeira para a construção naval. Além disso, devido ao clima e relevo propícios ao cultivo da cana-de-açúcar e à grande quantidade de águas adequadas para mover moinhos e engenhos, chegou a exercer importante papel na produção de açúcar com reflexos na colonização do território brasileiro. “Da Madeira saíram os mestres que introduziram não só o cultivo como também o engenho de açúcar no Brasil” (RAMOS, 2004, p. 85).

Na ilha da Madeira também se encontram os antecedentes da história da devastação florestal no Brasil. As enormes árvores que ocupavam a ilha foram alvo do fogo ateadado pelos pioneiros portugueses. Nas ilhas de São Tomé e Príncipe, a intensificação do tráfico negreiro no início do século XVI provocou uma insurreição de escravos, que fugiram em massa para a floresta. Esse fato fez com que os portugueses organizassem uma autêntica “guerra de mato”, que durou mais de um século, gerando uma instabilidade que levou muitos “proprietários” de terras a transferirem gradualmente os investimentos para o Brasil (RAMOS, 2004, p.87).

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

A Lei das Sesmarias foi instituída pela monarquia portuguesa, em meio a uma aguda crise agrária, num período que antecedeu a Revolução de Avis³⁶. De acordo com Faoro (1998), na segunda metade do século XIV, um conflito entre a aristocracia territorial e a burguesia comercial provocou uma guerra externa que ameaçou a própria existência da nação, culminando com a Revolução de Avis, que ocorreu no período de 1383 a 1385. A revolução alterou a correlação das forças políticas mantenedoras do estado português, que se volta especialmente para o comércio marítimo, aprofunda seu caráter de estado patrimonialista, aparelhado com uma organização político-administrativa, juridicamente pensada e escrita, racionalizada e sistematizada pelos juristas, constituindo “corporação de poder estruturada numa comunidade: o ‘Estamento’”³⁷ (FAORO, 1998, p. 45).

Entre as causas da revolução, Faoro cita a alteração das relações de trabalho e de riqueza resultantes da grande peste de 1348, que provocou a morte de cerca de um terço da população. A escassez de trabalhadores rurais, ao lado da concentração de riquezas em poucas mãos, alterou a intensidade da oferta e da procura de mão-de-obra, provocando conflito econômico entre a classe de empregadores e de trabalhadores rurais, que prejudicou seriamente a produção agrícola. Como solução para os conflitos, Afonso IV expediu aos conselhos a circular de 3 de julho de 1349, que na prática transformava o povo

³⁶ De acordo com Forster (2003) à época em que foi editada a primeira lei relativa à posse da terra em Portugal, a Lei das Sesmarias, as três forças que gravitam em torno da propriedade foram o domínio eminente, do Estado, o domínio direto, do senhor, e, finalmente, o domínio útil, do vassalo. “O titular do domínio eminente concede o direito de utilização econômica do bem e recebe, em troca, serviços ou rendas.”

³⁷ Segundo Faoro (1998, p. 46): “O estamento político – [...], abandonando o estamento profissional, por alheio ao assunto – constitui sempre uma comunidade, embora amorfa: os seus membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder. A situação estamental, a marca do indivíduo que aspira aos privilégios do grupo, se fixa no prestígio da camada, na hora social que ela infunde sobre toda a sociedade. [...] Os estamentos governam, as classes negociam.[...] No Estado patrimonial de estamento, a forma de domínio, ao contrário da dinâmica da sociedade de classes, se projeta de cima para baixo. [...] Junto ao rei, livremente recrutada, uma comunidade – patronato, parceria, oligarquia, como quer que a denomine a censura pública – manda, governa, dirige, orienta, determinando, não apenas formalmente, o curso da economia e as expressões da sociedade, sociedade tolhida, impedida, amordaçada.”

miúdo do interior em servo da gleba submetido ao julgamento de dois árbitros nomeados pelos conselhos, escolhidos entre os homens bons, burgueses aliados aos nobres. “Aos recalcitrantes, sobravam açoites, multas e degredo, penas impostas pelos juízes municipais, prevista uma recompensa aos acusadores” (FAORO, 1998, p. 35).

D. Fernando foi rei de Portugal entre 1367 a 1383, período conturbado em razão de guerras com o reino de Castela e da permanência da aguda crise agrária, que determinou a instituição da primeira Lei das Sesmarias em 1375 (RAMOS, 2004). A Lei das Sesmarias, pela qual a Coroa redistribuía terras não cultivadas em pequenas propriedades, forçando os lavradores a cultivá-las³⁸, não encontrou, no período pré-Revolução de Avis, o ambiente para aplicação. Após medidas que favoreceram o comércio marítimo em benefício aos armadores, para o fomento da construção de navios e criação dos seguros marítimos, D. Fernando era identificado, aos olhos do povo e da burguesia comercial, como um soberano vendido à nobreza (FAORO, 1998). Com a morte de D. Fernando no ano de 1383, iniciou-se a luta pelo poder envolvendo “[...] conflitos de interesse que desencadearam a Revolução de Avis (1383-1385), mais do que um simples levante político, serviu também para viabilizar a ruptura das relações comerciais com os resquícios medievais que atravancavam o comércio e a expansão ultramarina” (RAMOS, 2004, p. 25-26).

Refletindo sobre a estrutura fundiária e patrimonialista do Estado português que se fortalece após a Revolução de Avis, Smith (1990) afirma que, no século XIV, momento em que a economia mercantil portuguesa firmava-se, a burguesia, que requisitava mais privilégios da Coroa, abrigou-se dentro do aparato estatal, sem autonomia e asfixiada pelo

³⁸ De acordo com Ramos (2004, p. 28), “nesse período, Portugal sofria com problemas financeiros crônicos, como o déficit gerado pelas guerras de independência travadas contra Castela, que eram agravados pelos problemas resultantes do êxodo rural, causado pelos maus tratos impingidos aos camponeses pelos senhores de terras. Os camponeses se dirigiam às cidades que não tinham como absorvê-los, resultando em numa população marginalizada a mendigar pelas ruas, vivendo do roubo e de outros delitos menores, que pouco depois seria deportada para as novas terras, inóspitas e distantes, recebendo oficialmente o estatuto de ‘degredados’”.

Estado. A Revolução de Avis transformou Portugal de uma monarquia agrária em uma monarquia de base fortemente mercantil. Uma complexa estrutura jurídica, estabelecida pelas ordenações Afonsinas (de Afonso V, em 1446-47), subordinou ao Estado todas as manifestações de ordem econômica, com uma máquina burocrática que se expandiu pela disseminação de cargos públicos e vantagens pessoais negociáveis. Ocorreu o “enobrecimento” da burguesia junto ao aparelho do Estado e a cooptação da nobreza, que passa a avolumar a crescente burocracia. Segundo o autor, o absolutismo se firma em Portugal antes de se firmar em outros países da Europa como a Inglaterra e França, onde a transição para o capitalismo resultou de uma formação feudal típica, na sua estrutura de produção e de relações jurídicas envolvendo a propriedade da terra. A transição portuguesa é decorrente da formação de um Estado cujo centralismo absolutista faz prevalecer a lógica mercantilista e a extrapola.

Faoro assinala o caráter patrimonialista que o Estado português assume, cuja referência é a indissociação entre o público e o privado atinente à forma da propriedade. O traço marcante antifeudal da Coroa será o de não abrir mão da soberania do Estado na concessão de domínio da propriedade fundiária. [...] A falta de fronteiras entre o público e o privado tem na sua origem a concentração fundiária em poder da Coroa e a derivação da monarquia agrária para a monarquia mercantil e colonial, sem que se dê a absolutização da propriedade (SMITH, 1990, p. 97-98).

Em Portugal, a Lei das Sesmarias somente foi executada após a Revolução de Avis e objetivou a recuperação, pela Coroa, das terras não-cultivadas, entregando-as em pequenas extensões para lavradores que seriam obrigados a cultivá-las, revertendo a crise de abastecimento. “A escassez de mantimentos, sobretudo de trigo e cevada, levou aos dois meios para alcançar o objetivo: obrigando ao cultivo das terras e constringendo os lavradores ao trabalho agrícola – dupla coação, que atingia, numa ponta, o proprietário” (FAORO, 1998, p. 38).

O rumo mercantil do absolutismo português colocou sob seu controle “qualquer possibilidade de tomada de poderes territoriais dispersos, de cunho feudal, por parte de sua nobreza fundiária”. O traslado do estatuto da propriedade não absolutizada de Portugal para a Colônia encontrava-se perfeitamente integrado aos cânones do absolutismo mercantil. A estruturação econômica se fez vinculada e subordinada à Coroa. No Brasil a propriedade fundiária reforçou o caráter mercantil a partir de um Estado centralizador, destinando-se “a encadear o comércio para a produção (tráfico) e a produção para o comércio, como fonte maior de sustentação e expansão estatal portuguesa, e do capital mercantil” (SMITH, 1990, p. 150). A partir do século XV, a expansão colonial portuguesa é incorporada à intensificação da concorrência mercantil através de dois movimentos: um no deslocamento para as Índias, África e Oriente na busca da conquista territorial, de mercadorias e lucro, e o outro, no deslocamento da esfera mercantil pura em direção à esfera produtiva, nos novos espaços da América, após breve experiência na Ilha da Madeira (SMITH, 1990).

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

No final do século XV, as fronteiras das terras sob poder da Coroa portuguesa abrangiam porções territoriais ultramarinas que seriam integradas ao sistema de abastecimento de mercadorias do mercado europeu. As terras do Brasil já pertenciam a Portugal mesmo antes do descobrimento³⁹ (PORTO, 1965). Em 1494, o Tratado de Tordesilhas demarcou a divisão do mundo entre Portugal e Espanha mediante a criação de um meridiano imaginário para 370 léguas a leste das ilhas de Cabo Verde. Conforme

³⁹ “A História territorial do nosso país começa com um paradoxo: antes de descoberto o Brasil, suas terras já pertenciam a Portugal” (JUNQUEIRA, M.. Terras Devolutas. *Direito*. vol. IX, p.153, apud PORTO, 1965, p. 13).

descreve Lima, “ [...] como um grande vôo de águias, a propriedade de todo o nosso imensurável território foi transportada para além-mar – para o alto senhorio do rei e para a jurisdição da Ordem de Cristo” (LIMA, 1954, p. 11).

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

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

No início a costa brasileira foi dividida em 12 capitanias (setores lineares com extensões entre 30 e 100 léguas⁴⁰). Para compensar o desinteresse na colonização em resultado das dificuldades existentes⁴¹, as capitanias foram doadas a titulares que recebiam do Rei poderes soberanos, cabendo-lhes nomear autoridades administrativas e juízes em seus respectivos territórios, receber taxas e impostos, distribuir terras, etc. De acordo com Prado Jr., a regra de doar terras de grandes extensões pelos donatários aos colonos era compreensível, pois sobravam as terras e os colonos não se contentariam com propriedades pequenas. A principal perspectiva de negócios era a cultura da cana-de-

⁴⁰ Léguas é uma antiga medida portuguesa equivalente aproximadamente a 6 km (PRADO JR., 1998).

⁴¹ A maior parte dos capitães fracassou na empresa e perdeu nela todas as posses (alguns até a vida), sem ter conseguido estabelecer no Brasil nenhum núcleo fixo de povoamento. Apenas dois tiveram sucesso sendo que um destes foi grandemente auxiliado pelo Rei (PRADO JR., 1998, p. 31).

açúcar, que tinha grande valor comercial na Europa. “A cultura da cana somente se prestava, economicamente, a grandes plantações” e o desbravamento do terreno enfrentava, no meio tropical, condições hostis e demandava grande quantidade de mão-de-obra, condições desfavoráveis ao pequeno produtor. A grande propriedade é acompanhada pela monocultura tropical e pela instalação do trabalho escravo, objetivando unicamente a produção de produtos de grande valor comercial (PRADO JR., 1998, p.33 -34).

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

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

Nessas circunstâncias, as sesmarias assumiram grandes extensões territoriais, constituindo a base do ordenamento da terra para implantação da monocultura da cana-de-açúcar. A estrutura de poder patrimonialista integrou a colônia ao comércio europeu, gerando conseqüências ambientais, sociais, políticas e econômicas que foram agravadas nos períodos na Independência e na República. Ainda hoje, essas conseqüências são evidenciadas pela intensa devastação florestal, pelos conflitos agrários invariavelmente

acompanhados da violência contra o pequeno produtor e por uma indisciplina generalizada na documentação e no registro da propriedade imobiliária.

2.2 Períodos de acumulação de conflitos na documentação da propriedade imobiliária

2. 2.1 A aplicação da Lei das Sesmarias no Brasil Colonial - 1500 a 1822

A aplicação da Lei das Sesmarias no período colonial, de 1500 a 1822, até pouco antes da Independência, caracteriza uma primeira etapa da acumulação de conflitos e irregularidades no ordenamento e na documentação da terra.

A Lei das Sesmarias, instituída por D. Fernando, foi utilizada para o povoamento do imenso território brasileiro. Como já citado anteriormente, em Portugal, a Lei das Sesmarias foi aplicada após a Revolução de Avis (1383-1385), na tentativa de reverter uma aguda crise agrária, com escassez de alimentos, sobretudo de trigo e cevada. O aspecto mais importante dessa lei era a reversão da terra não-cultivada à Coroa, com a redistribuição a terceiros para que pudessem ser cultivadas de acordo com o quadro jurídico previsto nas Ordenações Manuelinas e Filipinas, que vinculavam a sesmaria ao aproveitamento da terra (FAORO, 1998).

E em qualquer caso que os Sesmeiros⁴² dêem sesmarias, assinem sempre tempo aos que derem ao mais de cinco anos, e daí para baixo, segundo a qualidade das sesmarias, que as labrem e aproveitem sob esta pena [...] E não lhes assinando certo termo a que as aproveitem, nós, por esta Ordenação, lhes havemos por assinados cinco anos. E serão avisados os Sesmeiros que não dêem maiores terras a uma pessoa, que os que razoadamente parecer que no dito tempo poderão aproveitar. 4. E se as pessoas, a que assim forem dadas as sesmarias, as não aproveitarem ao tempo que lhes for assinado, ou no tempo que nesta Ordenação lhes assinamos, quando expressamente lhes não for assinado, façam logo os Sesmeiros executar as penas, que lhes forem postas, e dêem as terras que não estiverem aproveitadas a outros que as aproveitam, assinando-lhes

⁴² O significado original da palavra sesmeiro era o funcionário que distribuía a terra. Na colônia, sesmeiro significava o colono, titular da doação (FAORO, 1998). O termo sesmeiro passou a designar, mesmo em documentos oficiais, aquele que recebia a concessão de sesmaria a partir do século XVII (SILVA, 1996).

tempo e pondo-lhes a dita pena. E as que lhes acharem aproveitadas, lhes deixarão com mais algum logradouro do que não estiver aproveitado, quando lhes parecer necessário para as terras que lhes ficam. E as que não estiverem aproveitadas darão sem ser citada a pessoa a que primeiro foram dadas (MAN. e FILIP. Apud Faoro)

Em Portugal as sesmarias eram concedidas em pequenas áreas, com tamanho definido pela capacidade de produção do titular da doação, por um tempo limitado em cinco anos no máximo, com a continuidade na área condicionada ao efetivo cultivo da terra, sob pena de perda do direito para um próximo candidato. No Brasil, a doação de sesmarias continuou a ser condicionada ao aproveitamento da terra. No entanto, as áreas distribuídas assumiram dimensões imensas⁴³. As terras eram pouco valorizadas e com enorme disponibilidade⁴⁴, que só teriam valor com grandes investimentos, especialmente em escravos. Os produtos de exportação ganharam o primeiro plano, a necessidade de empréstimos e a imposição de foros nas sesmarias em 1695 refletem sobre o sentido da propriedade territorial, que se afasta da concessão administrativa para ganhar conteúdo dominial. “A realidade americana torce o conteúdo da lei, transformando a terra em garantia permanente do investimento agrícola e consagrando as extensões latifundiárias” (FAORO, 1998, p. 126).

A grande propriedade foi acompanhada no Brasil pela monocultura e com ela instala-se o trabalho escravo (PRADO JR., 1998). A produção mercantil, determinada pela generalização das relações escravistas, a partir de meados do século XV, estruturou na colônia novas relações sociais que revolucionaram a forma de produzir. A intensificação do

⁴³ “As concessões iniciais de terras foram modestas com cerca de 100 hectares, mas logo deram lugar a doações muito maiores, um quarto de légua quadrada (1.089 ha) no mínimo, mas na maioria das vezes uma légua inteira (4.356 ha)” (DEAN, 1996, p.89). “A sesmaria doada a Brás Cubas, lembra Eduardo Zenha, abrangia parte dos atuais municípios de Santos, Cubatão e São Bernardo do Campo [...]” (FAORO, 1998, p. 124).

⁴⁴ “Num quadro válido para o açúcar e o café, no curso de trezentos anos, a terra representaria o valor de um décimo do valor da escravaria.” (STEIN, Stanley J. *Grandeza e Decadência do Café*. São Paulo: Brasiliense, 1961, p. 294 e 295 apud FAORO, 1998, p. 125).

comércio passa cada vez mais a exigir maior escala e regularidade de fornecimento (SMITH, 1990).

A determinação das relações escravistas no Brasil deve ser buscada na lógica própria do mercantilismo [...] Mas, sobretudo, deve também ser buscada a forma como se dá a conjugação do escravismo com a propriedade fundiária não absolutizada. Essa conjugação se estrutura dentro de uma condicionante, como enfatiza Martins, de que a terra não tem 'valor' porque o que tem valor é o escravo (SMITH, 1990, p.158).

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

Segundo Ramos (2004), a produção de açúcar em grandes propriedades no Brasil foi possível a partir do domínio da costa africana pelos portugueses, viabilizando o tráfico de escravos em grandes quantidades. Na costa da África, os portugueses encontraram climas e tipos de vegetação dos mais variados e uma diversidade de povos, com línguas, culturas e religiões. As dificuldades de entendimento entre os exploradores e os nativos, agravadas pela intolerância religiosa lusitana, provocaram resistência das tribos locais. No início, os escravos eram obtidos através da captura direta dos negros que viviam nos arredores do litoral. Posteriormente, tornou-se necessário buscá-los no interior do território hostil e desconhecido. A forma mais comum de resistência dos povos africanos foi o aprisionamento de uma tribo por outra e a decorrente entrega dos cativos aos portugueses em troca de tabaco, garras de ferro, pulseiras de cobre, peças de algodão, armas e munições européias. Uma política de extermínio dos povos indígenas contribuiu para a consolidação do controle do território e também para arruinar o projeto de catequização dos jesuítas. “Na metade do século XVI, [...] tribos inteiras foram dizimadas de uma só vez, e aqueles que conseguiam

escapar da carnificina, eram alvo de campanhas de caça empreendidas pelos colonos, que adentravam no interior do continente”⁴⁵ (RAMOS, 2004, p. 209).

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

Para Martins (1999), a unidade política da colônia já era, desde o princípio, uma unidade patrimonial. Durante todo o período colonial o direito público e o direito privado se sobrepuseram. A única regra que valia era a vontade do rei, que requisitava dos súditos serviços custosos como a realização de expedições de guerra ao índio, ao invasor, a construção de pontes, caminhos e a organização de vilas, que eram cobertos pelos recursos pessoais de quem era convocado para fazê-los. Por outro lado, os súditos, mediante pagamento de tributo, também “usufruíam do patrimônio do rei, assim consideradas as terras devolutas, as árvores, os frutos e os animais que, por sua qualidade, haviam sido previamente classificados como reais: as terras ‘realengas’, a pimenta-‘do-reino’, as madeiras-‘de-lei’ e o papagaio-‘real’”. Nas concessões de sesmarias, o rei mantinha a propriedade eminente, preservando o seu direito de “recuperar a posse das terras que fossem abandonadas ou não usadas de maneira a produzir os tributos a que tinha direito” (MARTINS, 1999, p. 23). As sesmarias eram doadas àqueles que justificassem serviços prestados à Coroa, não como um direito, mas sim como uma retribuição, caracterizando a relação como “troca de favor”. A unidade familiar era a unidade fiscal, com seus integrantes arrolados nominalmente pelo responsável pela tributação e, também a unidade política, na

⁴⁵ Ramos (2004, p. 212) cita a cruzada contra os índios promovida com a introdução do primeiro governo-geral brasileiro, no período de 1663 a 1664, “que exterminou milhares ou mesmo milhões de nativos, perseguindo-os até o território da Amazônia e, em 1671, no interior de Goiás”.

medida em que os chefes de família eram convocados pelas Câmaras e, portanto, pelos próprios chefes de família, para a realização dos serviços do bem comum

Discutindo a verticalização e hierarquização da sociedade colonial, Chauí afirma:

[...] as relações sociais se realizam sob a forma do mando-obeiência e do favor, tornando indiscernível o público e o privado, estruturalmente já confundidos porque a doação, o arrendamento e a compra de terras da Coroa garantem aos proprietários privilégios senhoriais com que agem no plano público ou administrativo (CHAUÍ, 2000, p. 84).

O contínuo expansionismo do latifúndio sobre as florestas e a ausência de investimentos nos solos já utilizados caracterizaram, desde o início da colonização, o desprezo pela sustentabilidade. Holanda (1995) cita as pragas que atingiram regiões onde houve grande destruição de florestas, em resultado do desaparecimento dos pássaros e conseqüentemente de um importante fator de extermínio de pragas de toda espécie.

A técnica adotada para a exploração de florestas e seus solos, adaptada do regime de derrubada e queimada praticado pelos indígenas, foi um dos principais motivos para as grandes dimensões das sesmarias. “Donatários com sesmarias de mil ou mais hectares em poucos anos requeriam uma nova sesmaria como ‘remédio para a minha pobreza’ argumentando que as terras estavam ‘cansadas’” (DEAN, 1996, p. 93).

Segundo Holanda, o princípio que norteava a criação da riqueza no país era extrair do solo excessivos benefícios sem grandes sacrifícios. Faltavam estímulos e melhoramentos visando a revigorar os solos gastos. “A regra era irem buscar os lavradores novas terras em lugares mato adentro, e assim raramente decorriam duas gerações sem que uma mesma fazenda mudasse de sítio, ou de dono” (HOLANDA, 1995, p. 50).

Nesse contexto de aplicação da lei portuguesa do século XIV em uma realidade completamente diferenciada no continente americano no século XVI, é que se iniciou uma

sucessão de eventos que influenciaram as irregularidades e a confusão na documentação e no registro da propriedade imobiliária, existente atualmente no Brasil.

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

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

A aplicação da Lei das Sesmarias no Brasil foi acompanhada de imprecisões no tamanho e na localização das áreas. De acordo com Silva, as dificuldades de identificação das datas resultaram da delimitação vaga nas próprias cartas de doação. O estabelecimento formal de limites para as sesmarias foi iniciado no século XVII, com a utilização de métodos de medição e demarcação rudimentares, que permaneceram os mesmos até o século XIX (SILVA, 1996). Porto comenta método utilizado para a demarcação de terras, citado por

Ulisses Lins: “O medidor enchia o cachimbo, acendia-o e montava o cavalo, deixando que o animal marchasse a passo, e quando o cachimbo se apagava, acabado o fumo, marcava uma légua” (LINS, U., P. 167, apud PORTO, 1965, p. 93)⁴⁶.

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

Apesar de dificuldades relacionadas às técnicas cartográficas, num primeiro momento da colonização⁴⁷, existiram outras razões para a não-determinação da localização precisa e do tamanho das sesmarias. Fraudes e falsificação de documentação de imóveis ocorriam desde o início da colonização. Já no século XVI, em meio à disputa entre

⁴⁶ Lins, U. “Um Sertanejo e o Sertão”, p. 167.

⁴⁷ Ver Gunn, P. Notas sobre as tecnologias de cartografia – algumas implicações para o urbanismo das cidades coloniais no Brasil. In: COMISSÃO de Pós-Graduação. *Pós* (revista do programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP). nº 8, dez. 2000, p. 198 a 211.

portugueses e espanhóis pela posse no continente americano, ocorriam desavenças na interpretação do Tratado de Tordesilhas evidenciadas pela falsificação de dados geográficos, geométricos e pelas fraudes realizadas tanto pelos portugueses quanto pelos espanhóis (FAORO, 1998).

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

Comentando o padrão de apropriação territorial por meio da grande propriedade e o desrespeito às normas estabelecidas, que se estendeu por todo o território do país, Silva cita o comportamento das Ordens Religiosas, durante o início da penetração pelo vale do rio Amazonas na segunda metade do século XVII, que, como os demais colonos, procuraram fugir ao cumprimento das obrigações impostas pelas autoridades régias, incorporando novas terras, sem darem muita atenção à legislação (SILVA, 1996).

Dean expõe outros motivos para a não-especificação de limites e localizações precisas das sesmarias. “... Isso favorecia os pretendentes inescrupulosos que se sentiam então autorizados a expandir seus direitos como pudessem. Embora as concessões contivessem cláusulas prevendo demarcação a ser efetuada pelo donatário, ela, com freqüência, era omitida ou adulterada [...]” (DEAN, 1996, p. 90).

A posse de terras pelo pequeno lavrador que não tinha condições de solicitar uma sesmaria ocorreu desde o início da colonização. Na agricultura também assume a feição latifundiária, com limites de grandes extensões de terras estabelecidos pelos próprios posseiros. No século XVIII a posse foi disseminada sendo particularmente importante na região da pecuária no interior do Nordeste (SILVA, 1996).

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

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

De acordo com Porto, a evolução do disciplinamento sesmarial da Colônia é marcada por duas fases bem definidas. A primeira até a última década do século XVII na qual “tudo se processa de acordo com os princípios vagos das Ordenações Manuelinas e Filipinas, segundo preceito expresso das cartas de doação e forais” e a segunda, caracterizada pelo “excesso de normas disciplinadoras, tumultuadas, não raro conflitantes, e tudo padecendo do vício geral de toda a legislação reinol: alheamento à realidade, baixando-se a Lei em Lisboa, sem o menor esforço de ajustar a regra às peculiaridades locais e às condições do ambiente, de todo esquecidas” (Porto, 1965, p.93). O mesmo autor afirma que as diversas normas reguladoras do sistema sesmarial no final do século XVII, baixavam determinações para casos concretos e regiões determinadas, fixando não raro futilidades e deixando de lado aspectos básicos e fundamentais. No entanto, o alvará de 5 de outubro de 1795 constituiu uma importante norma de caráter geral, que foi sugerido pelo Conselho Ultramarino para conter “os abusos, irregularidades, e desordens que têm

grassado, estão e vão grassando em todo o Estado do Brasil, sobre a matéria das sesmarias [...]” (Ibid., p. 168). O alvará de 1795, que detalhava normas claras e objetivas para a regularização das sesmarias, foi suspenso pelo alvará de 10 de dezembro de 1796, com os seguintes argumentos:

[...] não é o momento mais próprio para dar um seguro estabelecimento às vastas propriedades de meus vassalos nas províncias do Brasil, seja pela falta de geômetras que possam fixar medições seguras [...] seja, finalmente, pelos muitos processos e causas que poderiam excitar-se, querendo pôr em execução tão saudáveis princípios [...] sem primeiro haver preparado tudo o que é indispensável para que eles tenham uma inteira e útil realização (PORTO, 1965, p.172).

O alvará de 1795 exigia a demarcação de todas as sesmarias existentes e futuras. Esse Decreto, que exigia a manutenção de registros da terra e criava juízes reais para julgar disputas de terra, foi revogado um ano depois, com a alegação de que a escassez de fiscais na colônia frustrara a aplicação do mesmo. “Os proprietários não tinham o menor interesse que o Estado fixasse os limites de suas terras e legitimasse seus direitos. Preferiam a incerteza, para melhor invadir terras públicas. [...] A prática tinha sido omitir da petição todas as referências a limites e área!” (DEAN, 1996, p. 164).

Para Silva, o alvará de 5 de outubro de 1795 objetivava alterar a situação de descontrole e a desordem estabelecida em todo o Brasil, sobre a matéria das sesmarias. Com efeito retroativo, indicava a aplicação de penas, a qualquer momento, para os sesmeiros que não cumpriam as condições da doação. Nas novas concessões, o sesmeiro só entrava na terra depois de demarcá-la e a extensão ficava limitada a uma légua nas regiões próximas a centros urbanos. “Ainda uma vez, as normas não saíram do papel. Sem conseguir aplicá-las, a metrópole cedeu à pressão dos colonos e suspendeu a execução do alvará, alegando terem surgido embaraços e inconvenientes que poderiam resultar da imediata aplicação desta sábia lei” (SILVA, 1996, p. 66).

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

As tentativas da Coroa, de estabelecer normas para o ordenamento jurídico da terra, no fim do período colonial, fracassaram, o que favoreceu a consolidação do regime de apossamento da terra. Com o adensamento da população, os problemas se desdobram em conflitos envolvendo interesses da Coroa, dos sesmeiros⁴⁸, que ocupavam terras sem a legitimação da Coroa e dos posseiros que produziam em terras sem documentação.

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

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

No início do século XIX o ordenamento jurídico da terra já era caótico e a maioria do grande número de imposições jurídicas, não era cumprida pelos colonos. As ações práticas

⁴⁸ Aqui, o termo Sesmeiro já designava na Colônia, aqueles que recebiam sesmarias da Coroa (ver nota nº 41).

consistiam na ocupação pela posse livre de entraves burocráticos, e na apropriação pelos fazendeiros de muito mais terras do que cultivavam, criando “reservas” para garantir o futuro, não tendo o interesse de formalizar os limites precisos das terras que ocupavam ou que pretendiam ocupar (SILVA, 1996).

O agravamento do descontrole sobre o ordenamento jurídico da terra durante o período colonial provocou o fim do regime de concessão de sesmarias por meio da Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822, do príncipe regente D. Pedro, que mandou suspender a concessão de sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral , Constituinte e Legislativa. (www.camara.gov.br).

Termina o período de vigência do regime de concessão de sesmarias, após aproximadamente 300 anos, com a acumulação, entre outros, dos seguintes vetores de conflitos entre documentação imobiliária e o apossamento efetivo da terra:

I) aplicação de legislação de distribuição de terras que consolidou documentação de domínio, descolada da realidade existente em campo;

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

III) técnica adotada para a exploração dos solos, a partir da queima em larga escala das florestas, sem necessidade de grandes investimentos, com expansão permanente sobre as florestas;

IV) mão-de-obra escrava, exploração extensiva da terra e controle do tráfico de escravos a partir da costa africana;

V) mobilidade física do latifúndio e expansionismo contínuo do domínio da terra, independentemente da legislação existente;

VI) desinteresse dos produtores na formalização e fixação precisa do limite de domínio de terras, favorecendo o apossamento de grandes extensões de devolutas florestadas e a fuga dos encargos impostos pela Coroa; e

VII) ausência de políticas para pequenos produtores, que, sem condições de se habilitarem a concessões de sesmarias, se apossavam de terras para agricultura.

O quadro resultante no fim desse período já se caracterizava pela superposição entre cartas de doação de sesmarias, e, ainda, com áreas apossadas ilegalmente por grandes proprietários para o cultivo da terra e a criação de gado, e desses, com posses de pequenos produtores que não tinham condições e poder político, para se habilitarem a concessões de sesmarias.

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

2.2.2 A formulação e a aplicação da Lei 601 de 1850 durante o Império - 1822 a 1889

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

Segundo Smith, o desmoronamento do instituto das sesmarias no início do século XIX pôs à mostra a essência sobre a qual repousava: o regime da posse. A Resolução de

17 de julho de 1822 e o Ofício de 6 de outubro de 1823, que suspenderam⁴⁹ a concessão de sesmarias pouco antes da Independência, deram início à fase da grande apropriação de terras no Brasil e da estruturação efetiva do latifúndio com base no poder local, na qual o Estado permaneceu praticamente ausente. A retomada absolutista por ocasião da dissolução da Constituinte em 1823, por D. Pedro I, sepultou os princípios liberais advogados como matéria constituinte a respeito da propriedade da terra. A Constituição de 1824 é omissa e deixou um vácuo a respeito da questão (SMITH, 1990).

O desdobramento da posse como instrumento de legitimação privada das grandes extensões estará na origem das relações patriarcais e de proteção em que se desenvolve o poder local. O morador, preso a laços de lealdade, terá, entre os papéis das contraprestações, a função de marco legitimador da propriedade [...]. O latifúndio avançará sobre as pequenas posses (SMITH, 1990, p. 170).

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

O período entre suspensão da concessão de sesmarias em 1822 e a promulgação da primeira Lei de Terras do Brasil em 1850 ficou conhecido como a “fase áurea do posseiro⁵⁰” (SILVA, 1996, p. 81).

⁴⁹ Apenas o regimento das confirmações de sesmarias permanece vigendo (SMITH, 1990). A Resolução de 17 de julho de 1822, e o Ofício de 6 de outubro de 1823, que suspenderam a concessão de sesmarias até a convocação da Assembléia Constituinte, não impediram novas concessões de sesmarias, que eram feitas em casos especiais, para o patrimônio de povoações, a empresas de navegação fluvial e para abertura de estradas. (LACERDA, 1960).

⁵⁰ Paulo Garcia, apud Silva (1996, p. 81).

Alguns fatos relacionados à situação política e sócio-econômica, interna e externa ao Brasil, a seguir destacados constituem referência para o entendimento da permanência e do agravamento da situação do ordenamento jurídico da terra, no período que antecede a promulgação da Lei de Terras de 1850.

De acordo com Faoro, a segunda metade do século XVIII indica mudanças no mapa econômico. A exportação cai em termos absolutos e em termos de “*per capita*”. “Ao colapso da produção do ouro se associa a baixa das exportações do açúcar, atingindo o ponto mais baixo dos dois séculos anteriores”⁵¹. No entanto, a participação percentual da exportação na renda interna que, teria também caído, “insinuando a moderada expansão, senão do mercado interno conjugado, pelo menos das unidades agrícolas. Mais tarde, o café, no sul, trará convulsivamente a partir de 1850, outra mudança no mapa econômico.” (FAORO, 1998, p 244)

A primeira metade do século XIX foi marcada por grandes transformações que determinaram as condições sobre as quais a Lei nº 601 de 1850 foi promulgada.

Em 1807, para obrigar a adesão ao bloqueio continental decretado contra a Inglaterra, os exércitos napoleônicos invadem Portugal. Em 1808, o regente D. João, embarca, sob proteção britânica, para o Brasil trazendo a sua corte, grande parte do funcionalismo e uma comitiva imensa (cerca de 10.000 pessoas), instalando a sede da monarquia portuguesa no Rio de Janeiro.

A abertura dos portos da colônia a todas as nações, franqueando-os ao comércio internacional livre, destrói a base essencial em que se assentava o domínio colonial português. A corte portuguesa se submete à Inglaterra, a qual se encarrega de dirigir a luta contra a ocupação francesa (1807 a 1809) e, com isso, exerce o predomínio sobre os

⁵¹ “Em 1750, para uma população de 1.500.000 habitantes, a exportação alcançou 4.300.000 libras esterlinas, enquanto em 1800, numa população de 3.300.000, mal subiu a 3.500.000 libras esterlinas, com ponto mais baixo na década de 1780-90. A renda ‘per capita’ teria caído, de 30 libras/ouro em 1600 para 3 em 1800.” (FAORO, 1990, p. 224)

negócios da monarquia até 1816⁵². A abertura dos portos estava assegurada pelos dominantes interesses ingleses e o Brasil entrou em uma nova etapa de desenvolvimento. Medidas econômicas libertaram a colônia dos entraves que “três séculos de sujeição tinham acumulado em oposição ao seu livre desenvolvimento (entre outras a revogação da lei que proíbe as manufaturas), como também as que procuravam estimular atividades do país” (PRADO JR., 1998, p.131).

Desde a transferência da Corte portuguesa, foram feitas iniciativas no sentido de estabelecer uma estrutura de colonização no Brasil, baseada na imigração européia. Segundo Smith, essas iniciativas, de natureza modesta e com resultados pouco expressivos, caracterizaram os primeiros passos de uma política imigratória, que se chocava com resistências existentes nos países europeus, as quais tinham por base, principalmente, a vigência da escravidão no país e a dificuldade da convivência do trabalho livre com o trabalho escravo. No período de duas décadas após a independência ocorreram intensas crises políticas e de consolidação nacional, a resolução das questões do tráfico de escravos e da indisciplina existente no ordenamento jurídico da terra foi continuamente postergada “[...] por tratar-se de áreas que poderiam desestabilizar o poder estatal, uma vez que intervinham em interesses centrais da recente vida econômica e política do país” (SMITH, 1990, p. 304).

O processo de decadência dos produtos da agricultura tradicional (açúcar, algodão, tabaco, entre outros) acentuava-se, enquanto o café aumentava sua importância econômica e passou a fornecer recursos financeiros e humanos necessários à consolidação do Estado

⁵² No tratado de comércio firmado com a Inglaterra em 1810, o soberano concede nas taxas de importação uma tarifa preferencial de 15%, mais favorável, portanto, que a própria taxa de 16% outorgada a Portugal. Esse privilégio praticamente exclui a monarquia portuguesa do comércio brasileiro até 1816, ocasião em que as taxas são igualadas, ocasião em que Portugal não poderá lutar com seus poucos recursos contra o admirável aparelhamento comercial da Inglaterra (PRADO JR., 1990).

nacional. “A expansão cafeeira da primeira metade do século XIX⁵³ teve repercussões imediatas na questão da apropriação da terra” A localização espacial do novo ciclo econômico, no Rio de Janeiro, e regiões vizinhas de São Paulo e Minas e a disponibilidade de terras foram fatores importantes para os desdobramentos da questão da terra após 1840. (SILVA, 1996, p. 88).

Sobre os aspectos externos, Smith afirma que, na primeira metade do século XIX, o Brasil estava inserido num processo econômico e político de caráter capitalista internacional, com leis de terras sendo formuladas e aprovadas em vários países da América Latina, América do Norte e Oceania. Para o autor, o que era mais específico ao Brasil, no âmbito dos projetos de leis de terras foram aparecendo, era o teor de importância assumido pelo escravismo e a complexidade que envolvia o processo de sua substituição. Nesse período, o capital envolvido com o tráfico expandiu-se e vinha sendo ameaçado de intervenção por parte dos ingleses⁵⁴. “Evidentemente, o capital traficante nesse contexto era o alvo visado, uma vez que seria inteiramente esvaziado com o fim do tráfico” (SMITH, 1990, p. 330).

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

Nesse contexto, vinte anos após a resolução que cessou a concessão de sesmarias, o Imperador, por meio dos avisos de 6 de junho e 8 de julho de 1842, “solicitou à Secção

⁵³ “Entre as décadas de 1821-1830 e 1841-1850, o volume de café exportado pelo Brasil quintuplicou” (SILVA, 1996, p. 87).

⁵⁴ Com o fim da escravidão nas Antilhas Britânicas, o açúcar “escravo” brasileiro e cubano tinha preços competitivos em relação ao açúcar “livre” antilhano e a Inglaterra passa a sobretaxá-los, o que provocou, como represália, uma medida protecionista de Alves Branco em 1844. (SMITH, 1990, p. 330)

dos Negócios do Império do Conselho de Estado formulasse uma proposta de reforma legislativa sobre sesmarias e colonização”. Em 8 de agosto de 1842, a proposta apresentada por Bernardo Pereira Vasconcellos e José Cesário de Mirando Ribeiro Lima é discutida, sem que alcançasse qualquer resultado definitivo⁵⁵. “A semente que deveria germinar a Lei de Terras” foi o projeto nº 94, que Rodrigues Torres submeteu à Câmara dos Deputados, na sessão de 10 de junho de 1843. (LIMA, 1954, p. 59).

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

Da análise do projeto 94, feita por Smith, serão comentados, a seguir, aspectos que constituem referência para o entendimento da permanência da indisciplina na documentação da terra e do fracasso das tentativas de implementação, pelo poder público, de regras para pôr ordem à indisciplina vigente na matéria. Sobre a resistência encontrada durante as discussões nas quais Rodrigues Torres apresenta o projeto, é feito o destaque para o registro de Smith (1990, p. 314), das “propostas no sentido de que o passado deveria permanecer como estava, contemplando a legislação apenas o que viesse pela frente. Tais propostas pareciam desconhecer que era necessário discriminar as terras estatais, o que implicava conseqüentemente mexer no passado”⁵⁶. O segundo destaque é feito para os clamores

⁵⁵ Lima (1954, p. 59) cita: “Consultas do Conselho de Estado sobre Assuntos da Competência do Ministério do Império, corrigidas e publicadas por ordem do governo por Joaquim José da Costa Medeiros e Albuquerque. Rio de Janeiro, 1882, t. I, p. 592”.

⁵⁶ Para Smith (1990) a orientação do projeto era a de que, uma vez consideradas as sesmarias confirmadas e demarcadas, medidas e tituladas as posses e sesmarias em comisso, as terras estatais apareceriam como áreas remanescentes, dentro do conceito de terras devolutas, exposto pelo Projeto.

contrários ao projeto levantados pelo ônus implícito na medição e demarcação das terras, que o Projeto exigia. “O deputado Ângelo Custódio Correia, do Pará, expõe o mesmo argumento de 1796⁵⁷, o da falta de geômetras, além dos elevados pagamentos aos pilotos e a corrupção que cercaria o processo, envolvendo o judiciário”. Carneiro da Cunha, da Paraíba, relaciona problemas “que iam de títulos de sesmarias perdidos nas lutas com os holandeses a conflitos entre antigos e novos sesmeiros [...]” (SMITH, 1990, p.316).

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

O Projeto 94 – Divisão de Terras e Colonização, foi aprovado pela Câmara e encaminhado ao Senado em outubro de 1823, sendo aprovado definitivamente somente no final de 1849, sem que fossem neutralizados os choques de opiniões e interesses. Reenviado à Câmara em 1850, recebe o novo nome de ‘Terras Devolutas e Colonização’. Na 8ª legislatura, com maioria conservadora, em 4 de setembro de 1850, é aprovada a lei que extingue o tráfico de escravos e, em 18 de setembro do mesmo ano, a Lei de Terras (SMITH, 1990).

A Lei de Terras nº 601, de 18 de setembro de 1850, e seu respectivo regulamento, traçaram os rumos legais básicos do sistema fundiário brasileiro. “Pelo disposto nessa Lei, tornou-se proibida a aquisição de terras devolutas por outro título que não o de compra. As sesmarias não cultivadas, foram declaradas devolutas; as produtivas, confirmadas e isentas

⁵⁷ Conforme já citado anteriormente, num recuo da Coroa, o alvará de 10 de dezembro de 1796 suspendeu o alvará de 5 de outubro de 1795, com o mesmo argumento – a falta de geômetras.

dos pagamentos dos encargos e as posses antigas foram legitimadas” (COSTA NETO, et al., 2000, p. 443).

A primeira Lei de Terras foi regulamentada pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, e dispositivos complementares: I) o regulamento de 8 de maio de 1854, que dispôs provisoriamente sobre as medições e demarcação de terras devolutas; II) a Portaria nº 385, de 19 de dezembro de 1855, que mandou observar provisoriamente as instruções práticas organizadas pela Repartição Geral das Terras, para execução dos artigos do Regulamento de 8 de maio de 1854; e, III) o Decreto nº 6.129, de 23 de fevereiro de 1876, que organizou a Inspeção Geral das Terras e Colonização⁵⁸ (LIMA, 1954, p. 67).

Essa legislação inaugurou um período de tentativas de implementação de instrumentos para a regularização da ordenação da propriedade da terra, autorizando o governo a estabelecer uma repartição geral das terras públicas encarregada de dirigir a medição, divisão e descrição das terras devolutas e sua conservação, de fiscalizar a sua venda e distribuição, e promover a colonização nacional e estrangeira.

Olhando para o passado, a lei 605 de 1850 objetivou garantir o domínio de todo o possuidor de terra que tivesse título legítimo de aquisição e definiu normas para revalidação das terras possuídas por títulos de sesmarias e outras concessões do Governo Geral Provincial, que sendo cultivadas e morada habitual dos titulares, não haviam cumprido as condições legais (medição e demarcação) da respectiva concessão; para legitimação das posses mansas e pacíficas adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, cultivadas e morada habitual do respectivo posseiro; e, para revalidação e legitimação dessas terras estavam condicionadas à medição e demarcação dentro de prazos a serem estabelecidos pelo Governo.

⁵⁸ “Merece atenção o Decreto nº 3.787, de 19 de janeiro de 1867 (provisoriamente suspenso pelo Decreto nº 7.570/1879), que dá regulamento para as colônias do Estado, como complemento do aparelho administrativo naquele delineado pelo Decreto nº 6.129/1876” (LIMA, 1954, p. 67, nota 164).

Lima (1954) afirma que a face mais importante da Lei 605 de 1850 foi a que olhou para o futuro, destacando dois dispositivos: o que proibiu a aquisição de terras devolutas por outro título que não seja o de compra (art. 1º) e o que autorizou o governo a vender as terras devolutas, em hasta pública ou fora dela, como e quando julgasse mais conveniente, fazendo previamente medir, dividir, demarcar e descrever a porção das mesmas terras de acordo com normas específicas (art. 14º) abaixo reproduzidas:

§ 1º. A medição e a divisão serão feitas quando permitirem as circunstâncias locais, por linhas que corram de Norte a Sul conforme o verdadeiro meridiano, e por outras que as cortem em ângulos retos de maneira que forme lotes ou quadrados de quinhentas braças por lado, demarcados convenientemente;

§ 2º. Assim esses lotes como as sobras de terras em que não puder verificar a divisão acima indicada serão vendidos separadamente sobre o preço mínimo, fixado antecipadamente e pago à vista de meio real, um real, real e meio e dois réis, por braça quadrada, segundo for a qualidade e situação dos mesmos lotes e sobras;

§ 3º. A venda fora da hasta pública será feita pelo preço que se ajustar, nunca abaixo do mínimo fixado, segundo a qualidade e situação dos respectivos lotes e sobras, ante o tribunal do tesouro público com assistência de um delegado do dito chefe, e com aprovação do respectivo presidente nas outras províncias do Império.

Entre outros mecanismos para execução da Lei 601 de 1850, o regulamento de 1854 estruturou a Repartição Geral das Terras Públicas e subordinou-a ao Ministro Secretário do Estado dos Negócios do Império. Entre as atribuições da Repartição Geral das Terras Públicas definidas no Capítulo I - artigo 3º do decreto nº 1318, de 1854, destacam-se, nos aspectos referentes à medição e demarcação de terras:

§ 1º. Dirigir a medição, divisão e a descrição das terras devolutas, e prover sobre a sua conservação;

§ 2º. Organizar um Regulamento especial para medições no qual indique o meio prático de proceder a elas, e quais as indicações que dever conter os memoriais, de que trata o art. 16 deste Regulamento;

§ 3º. Propor ao Governo as terras devolutas que devem ser reservadas para: I) colonização de indígenas; II) fundação de povoações, abertura de estradas e quaisquer outras servidões e assentamentos de estabelecimentos públicos;

§ 4º. Fornecer ao Ministério da Marinha todas as informações acerca das terras devolutas que em razão de sua situação de abundância de madeiras próprias para a construção naval convenha reservar para tal fim;

§ 5º. Propor a porção de terras medidas que anualmente devem ser vendidas;

§ 6º. Fiscalizar a distribuição das terras devolutas, e a regularidade das operações de venda;

§ 7º. Promover a colonização nacional e estrangeira;

§ 8º. Promover o registro das terras possuídas;

§ 9º. Propor ao governo a fórmula que devem ter os títulos de revalidação e de legitimação de terras.

O artigo 12 do Capítulo II – Da Medição das Terras Públicas – define:

As medições serão feitas por territórios que regularmente formarão quadrados de seis mil braças de lado, subdivididos em lotes ou quadrados de quinhentas braças de lado, conforme a regra indicada no art. 14 da Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, e segundo o modo prático prescrito no Regulamento especial que for organizado pela Repartição Geral das Terras Públicas.

Os dispositivos do artigo 14 da Lei 601, de 1850, e o artigo 12 do Decreto 1.318, de 1854, trazem um aspecto de importância para a discussão da indisciplina da documentação imobiliária no Brasil.

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

regime de terras dos Estados Unidos, Lima cita a crítica de Varnhagen à adoção desse sistema no Brasil.

O sistema dos Estados Unidos, de vender terras em lotes quadrados, é, em geral, menos aplicável ao Brasil, onde em todos os municípios existem, encravadas irregularmente, terras que foram dadas sob o sistema brasileiro das águas vertentes, que, aliás, é o mais próprio para um país montanhoso e cortado de córregos e ribeirões, por mais praticável e barato; ao passo que os das linhas meridianas, ou de xadrez, requerem melhores engenheiros, maior número de marcos, instrumentos, etc. Algumas vezes, poderia ter mais vantagens, nos grandes chapadões, ainda absolutamente desocupados, o tal sistema; mas melhor é que a lei não o imponha como princípio, para só ter exceção quando não admitam as circunstâncias locais (VARNHAGEN, 1860⁵⁹ apud LIMA, 1954, p. 64).

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

Silva afirma não ser espantoso que em 1855 existissem apenas cerca de 80 colônias de imigrantes agricultores, com aproximadamente 40.000 pessoas (mais ou menos o número de pessoas que costumavam emigrar para os Estados Unidos em um trimestre⁶⁰) e comenta dificuldades encontradas em campo por imigrantes que detinham documentação de terra expedida pelo Imperador.

Era voz corrente naqueles tempos que o sucesso da colonização americana devia-se ao seu bem organizado sistema de parcelamento e venda de terras públicas. Enquanto isso, no Brasil o sistema da propriedade territorial estava em completa balbúrdia e quase que em parte alguma se podia dizer com

⁵⁹ 'Projecto de uma lei adicional, a das terras públicas', in "Livro das Terras de J.M.P. de Vasconcellos", Rio de Janeiro, 1860, p. 366-368.

⁶⁰ Silva (1990, p. 150) descreve a disparidade existente entre os resultados da política de venda de terras dos EUA e do Brasil. De 1787 a 1832, o governo americano vendeu 11.739.000 ha. De 1833 a 1858, vendeu 47.630.687 ha resultando em 71 anos, em mais de 5.000:000\$000 por ano. No Brasil, de 1859 a 1865 venderam nas diferentes províncias, apenas 82.260 ha o que resultou em sete anos, numa média de 24:489\$365 por ano.

alguma segurança se o solo era particular ou público. O episódio da colônia alemã de São Pedro de Alcântara era de péssimo augúrio: o imperador D. Pedro I doou aos colonos terras incultas, e estes tiveram depois de comprá-las de particulares, possuidores “legais”, para se pouparem as despesas de um interminável processo (SILVA, 1996, p. 133).

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

Cabe lembrar que Portugal, movido pelo interesse do capital mercantil, foi um dos maiores exemplos da história da capacidade humana de vencer obstáculos técnicos, o que lhe garantiu uma notável superioridade tecnológica no campo da navegação. As grandes navegações foram possíveis a partir do desenvolvimento das cartas náuticas, dos instrumentos de navegação que possibilitaram a marcação do posicionamento do navio nas cartas em alto mar, do mapeamento dos ventos e correntes marítimas, do treinamento de profissionais especializados que incluía a elaboração de manuais técnicos e, ainda, da organização de uma rígida hierarquia a bordo dos navios. Além disso, foi desenvolvida uma poderosa indústria náutica, garantida pela manutenção de um corpo permanente de profissionais especializados e pelo suprimento regular de madeira, que chegou a ser previsto com a plantação e o manejo de florestas com dois séculos de antecedência⁶¹. Esse

⁶¹ Conforme registra Ramos (2004), uma crise de suprimento de madeira para construção de navios, resultantes da crescente demanda existente no final do século XV, foi contornada devido à visão de longo alcance de D.

desenvolvimento foi realizado desde o início da expansão ultramarina em 1415, a partir do aperfeiçoamento de técnicas adquiridas no contato com os árabes, nas técnicas apreendidas na atividade pesqueira, no dia-a-dia das caravelas e também do apoio da Universidade de Lisboa (RAMOS, 2004).

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

Silva afirma que a Lei de 1850, caracterizada por uma copiosa legislação auxiliar (três leis, dois regulamentos, oito decretos, e mais de cem avisos), não foi suficiente para viabilizar a proposta de demarcar, vender as terras devolutas e financiar a imigração de trabalhadores, de forma a substituir o escravo como garantia de hipotecas, de crédito para os fazendeiros. A desordem na documentação da propriedade das terras dificultava a execução da garantia oferecida pela terra (SILVA, 1996).

De acordo com por Dean, a Lei de Terras não ajudou o pequeno proprietário a obter o título de sua terra.

Para inúmeros pequenos ocupantes, o custo do registro excedia em muito as suas posses. Outros não conseguiam resistir às pretensões e imposições de pleiteantes socialmente proeminentes que desejavam enormes faixas de terras públicas e com os quais tinham que competir (Dean, 1996, p. 216).

A falta de confiança existente nos títulos de propriedade concedidos no Brasil resultou, nesse período, em limites à implementação de políticas públicas, como as de vendas de terras devolutas e de imigração.

Para Smith, a Lei de Terras é um marco histórico no processo de transição para o capitalismo no Brasil. Na década de 1840 e início de 1850 é possível situar o fim da

Sancho II, que, no século XII, ordenou a plantação do grande pinhal de Leiria, próximo à Lisboa, cuja maturação ideal coincidiu com a falta de madeira no Alentejo.

acumulação mercantil escravista. A linha de acomodação de interesse e conciliação política imposta pelo Império, demarcada pela Lei de Terras e abolição do tráfico, mostra a internalização do processo de acumulação mercantil e a estruturação de uma inter-relação complexa entre o capital mercantil estrangeiro e nacional (SMITH, 1990).

Segundo Baldez:

[...] não é por acaso que a Lei 601, das terras, e a Lei Eusébio de Queiroz, que extingue o tráfico negreiro, são ambas do mesmo ano – 1850. No momento em que o trabalhador vai deixando de ser o objeto direto da dominação, se inicia o processo de sua reconceituação, agora como sujeito (capaz abstratamente de participar de qualquer mercado, mas destinado concretamente a só participar do mercado de trabalho), fecham-se para ele as portas de acesso natural à terra (BALDEZ, 1989, p.10).

Martins afirma que a Lei de Terras não tinha o objetivo de liberar o acesso à terra e reforçou o poder dos grandes fazendeiros:

A Lei de Terras de 1850 já teve um caráter ambigualmente conservador, o que mostra que, no fundo, os grandes proprietários de terra foram paulatinamente constituindo e reforçando seu poder. Foi assim na criação da Guarda Nacional, na Regência, que deu a eles poderes militares e políticos. É que a Lei de Terras, longe de ter por objetivo a liberalização do acesso à terra, teve por objetivo justamente o contrário: instituir bloqueios ao acesso à propriedade por parte dos trabalhadores, de modo que eles se tornassem compulsoriamente força de trabalho das grandes fazendas (MARTINS, 1999, p. 76).

Da mesma forma, Trecanni afirma que a Lei 601, na medida em que impediu o acesso à terra para a grande maioria da população, favorecendo a concentração da propriedade, impediu a possibilidade de um desenvolvimento mais democrático.

A Lei nº 601 de 1850, adotando a compra como único meio de acesso à terra, foi um instrumento utilizado para favorecer a transferência e privatização das terras do Estado, legitimando os latifúndios existentes, seja os que se tinham constituído através das sesmarias ou das posses. Ao mesmo tempo, os elevados preços cobrados faziam com que o acesso à

terra fosse um privilégio reservado unicamente a quem dispunha de vultuosos capitais. A própria destinação de recursos obtidos com a venda de terras, para facilitar a imigração e a colonização, reforçava os latifundiários que tinham a garantia de mão-de-obra barata que iria se colocar ao seu serviço (TRECANNI, 2001, p. 83).

Outra importante referência para o entendimento da permanência e do agravamento da indisciplina no ordenamento da terra é o Registro do Vigário. Instituído pelo artigo 13 da Lei de Terras de 1850, que determinou: “O mesmo Governo fará organizar por Freguesias⁶² e registro das terras possuídas, sobre as declarações feitas pelos respectivos possuidores, impondo multas e penas àqueles que deixarem de fazer nos prazos marcados as ditas declarações ou as fizerem inexatas”.

O regulamento da Lei de Terras, instituído pelo Decreto nº 1318 de 1854, obriga, por meio do artigo 91, o registro das terras possuídas, dentro dos prazos definidos, contados, na Corte e Província do Rio de Janeiro, da data fixada pelo Ministro e Secretário dos Negócios do Império e, nas províncias, da data fixada pelo respectivo presidente. O artigo 92 determina os prazos para os possuidores efetuarem as declarações e o artigo 100 define como conteúdo dos registros: a) o nome do possuidor; b) designação da freguesia em que as terras estavam; c) o nome particular da situação da posse; d) a extensão da posse; e) os limites. Pelo artigo 97, os vigários de cada uma das freguesias do Império eram os encarregados de receber as declarações para o registro das terras, e os incumbidos de proceder a esse registro dentro de suas freguesias, fazendo-o por si, ou por escreventes, que podiam nomear e ter sob sua responsabilidade (LACERDA, 1960).

Dessa forma, o Registro do Vigário era caracterizado por simples declaração obrigatória das terras possuídas pelo possuidor ao vigário de cada uma das Freguesias do Império, com o objetivo de saber quais as terras apropriadas, para um levantamento

⁶² Freguesia: corresponde a paróquia. BOTELHO, A.V.; REIS, L. M. “Dicionário Histórico Brasil: Colônia e Império”.

estatístico e para fins de hipoteca. O artigo 94 definiu: “as declarações para o registro não conferiam direito aos possuidores”. Na prática, as declarações assumiram o papel de registros de imóveis, inaugurando cadeias paralelas formais, de superposição de documentação imobiliária e favorecendo a grilagem de terras.

De acordo com Teleginski⁶³, num prazo determinado, as declarações feitas ao Registro do Vigário tinham que ser confirmadas por meio da medição pelo próprio posseiro. No entanto, a falta de recursos financeiros, acompanhada da falta de mão-de-obra especializada para a prestação dos serviços de medição, fazia com que a confirmação não fosse concretizada, na maioria das vezes. Também não havia o interesse do posseiro em confirmar os eventuais acréscimos resultantes das medições, uma vez que implicaria em um acréscimo no imposto a ser recolhido. A não-confirmação das declarações feitas ao Vigário alimentou a farsa de limites físicos completamente indefinidos em documentação imobiliária.

A constituição de cadeias paralelas de registro de imóveis, a partir de falhas da legislação, como o Registro do Vigário, previsto no Decreto nº 1318 de 1854, representou a institucionalização dos conflitos resultantes da superposição de documentação imobiliária, que determinará o agravamento do quadro já bastante tumultuado.

As instituições criadas pelo governo para implementar as ações previstas na Lei 605, de 1850, e respectivos regulamentos não obtiveram êxito na missão de demarcação das terras devolutas, principal medida necessária à viabilização do controle destas terras, favorecendo a permanência e agravamento do descontrole sobre o ordenamento da terra.

Em 1861 foi extinta a Repartição Geral de Terras Públicas e foi criado o Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Em 1874 foi criada a comissão do Registro Geral e Estatística das Terras Públicas e Possuídas, também extinta sem nada ter alcançado e, em 1876, ano em que um novo regulamento⁶⁴ modificou o de 1854, simplificando os

⁶³ Entrevista de Antônio Teleginski, realizada em 29/01/2003, no Instituto Florestal de São Paulo.

⁶⁴ Decreto nº 6.129, de 23 de fevereiro de 1876.

mecanismos da demarcação, foi criada Inspetoria de Terras e Colonização, que sobreviveu até o final do Império. O aperfeiçoamento das instituições e dos mecanismos de demarcação de terras devolutas não foi suficiente para superar as pressões que vindas das províncias chegavam até a burocracia imperial. Os objetivos de demarcação de terras e colonização não eram alcançados e a apropriação ilegal de terras devolutas continuou. (SILVA, 1996).

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

Outros fatos registrados por Silva, demonstram o grau de descontrole das autoridades e desdobramentos resultantes da indisciplina fundiária: I) denúncias que funcionários do governo central faziam sem constrangimento, do envolvimento das autoridades provinciais com os abusos que eram cometidos contra o patrimônio do Estado; II) a situação indefinida da propriedade da terra acabava gerando também problemas sociais, na realidade herança de épocas passadas, que a permanência do problema só fazia acentuar; e III) as irregularidades nos processos eram regra. “Nos anos 1880, ainda não era possível fazer um mapa, nem aproximado, das terras devolutas” (SILVA, 1996, p. 183).

Dean (1996, p.166), comentando o fato de o governo imperial nunca ter realizado um inventário das terras públicas, afirma que uma das maiores causas do rápido desmatamento da Mata Atlântica foi a “incapacidade do Império de controlar as terras públicas – na verdade, sua inclinação a ser conivente com a expropriação privada, sem custo algum para os expropriadores”. O último relatório da Inspetoria Geral de Terras e Colonização sob o

regime monárquico (1889)⁶⁵ registra a inoperância do Serviço de Terras e o caráter meramente formal da concepção centralizadora de sua criação (SILVA, 1996).

Porto sintetiza a ineficácia do regulamento de 1854 – “peça muito bem elaborada, disciplinando os vários ângulos do problema, mas, na verdade, quase tudo ficou reduzido ao papel, mais uma ‘ilusão gráfica’, sem nenhuma ressonância na vida prática” (PORTO, 1965, p. 186).

Outra medida do Império, importante para o estudo da permanência da indisciplina na documentação imobiliária, foi a Lei Hipotecária nº 1237, de 24 de setembro de 1864, que entrou em vigor a partir de 29 de abril, do mesmo ano, e foi regulamentada pelo Decreto nº 3.453, de 20 de abril de 1865. Editada em meio à crise cafeeira de 1863, essa lei deu novos rumos à constituição das hipotecas, fomentando o uso do crédito real. Pelos artigos 7º e 8º, a lei regulamenta a transmissão da propriedade, determinando que o imóvel, em relação a terceiros, se adquire pela transcrição (SODERO, 1990). A Lei nº 1.237 no seu Título III⁶⁶ define:

Art. 7º O registro geral compreende:

A transcrição dos títulos da transmissão dos imóveis suscetíveis de hipoteca e a instituição dos ônus reais. A inscrição das hipotecas.

§ 1º A transcrição e inscrição devem ser feitas na Comarca ou Comarcas onde forem os bens situados.

§ 2º As despesas da transcrição incumbem ao adquirente e as despesas da inscrição competem ao devedor.

§ 3º Este registro fica encarregado aos Tabeliães criados ou designados pelo Decreto nº 482 de 14 de novembro de 1846.

Art. 8º A transmissão entre vivos por título oneroso ou gratuito dos bens suscetíveis de hipotecas, assim como a instituição dos ônus reais, não operam efeitos a respeito de terceiro, senão pela transcrição e desde a data dela.

§ 4º A transcrição não induz a prova do domínio que fica salvo a quem for.

⁶⁵ A Inspetoria de Terras e Colonização foi suprimida pela Lei Orçamentária nº 429 de 10 de dezembro de 1896 (SILVA, 1996).

⁶⁶ http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/leis1864/Leis1864_109.pdf.

O § 4º, retrocitado, provoca uma reflexão sobre o objetivo da lei, que era voltado à viabilização de hipotecas de terras como garantia de empréstimos necessários para a formação de fazendas de café e não para o efetivo ordenamento jurídico da terra.

Para Silva, a partir da edição da Lei 1.237 de 1864, a compra, a venda e a cessão dos bens suscetíveis à hipoteca não operava seus efeitos a respeito de terceiros senão pela transcrição, não tendo nenhum valor jurídico os termos de cessão de imóveis (venda ou doação) ou de terras devolutas lavrados em repartições públicas, fato que foi reforçado por três avisos elaborados no mesmo ano, por Visconde de Itaboraí⁶⁷. Silva ressalta, no entanto, que “a prática continuou a ser passarem-se os termos de venda e concessão de terras nas repartições públicas, sem a transcrição pública dos títulos” (SILVA, 1996, p. 152).

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

O período de formulação e implementação da Lei de Terras de 1850 até a proclamação da República, em 1889, acumula irregularidades que agravavam ainda mais a indisciplina e confusão existente na documentação imobiliária do período de vigência das sesmarias, acrescentando, ainda, os conflitos decorrentes de irregularidades nos procedimentos de registro da propriedade imobiliária, estabelecidos pela legislação complementar.

Aos vetores de superposição de documentação imobiliária, existentes no período de vigência da Lei das Sesmarias, podem ser acrescentados, nesse período:

⁶⁷ Avisos de 1864, nº 515, de 25 de novembro; nº 534, de 5 de dezembro; e nº 562, de 30 de dezembro.

I) a continuidade de uma economia voltada ao suprimento das demandas internacionais, a partir da expansão agrícola sobre as florestas;

II) a ausência de políticas públicas eficazes para distribuição de terras a pequenos produtores, associada ao fortalecimento do poder patrimonial dos grandes fazendeiros;

III) a generalização do apossamento de grandes extensões de terra, principalmente no período de 1823 a 1850, e após a Lei de 1850;

IV) o descontrole das autoridades sobre o processo de ocupação das terras devolutas, a burocracia e a incapacidade de fiscalização da aplicação da legislação;

V) o aparato regulatório que favoreceu a regularização de áreas de terras apossadas que configuravam latifúndios, por aqueles que estavam próximos ao poder;

VI) o uso das declarações do Registro do Vigário (regulamento de 1854) como prova de dominialidade, sem o cumprimento do item da lei que obrigava a confirmação por meio da medição da propriedade, favorecendo a regularização de grilagens de grandes porções de terras devolutas, e estabelecendo cadeias paralelas e oficiais de documentação imobiliária; e

VII) a desestruturação cíclica das instituições responsáveis pelas ações de regularização fundiária e o envolvimento de autoridades com abusos cometidos contra o patrimônio público e as irregularidades contidas nos processos de regularização fundiária.

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

2.2.3 A República e a indisciplina na documentação imobiliária - 1889 ao século XX

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

Segundo Prado Jr., desde meados do século XIX até o terceiro decênio do século XX, quase todos os maiores fatos econômicos, sociais e políticos do Brasil se desenrolaram em função da lavoura cafeeira. “o Brasil é o grande produtor mundial, com um quase monopólio, de um gênero que tomará o primeiro lugar entre os produtos primários no comércio internacional” (PRADO JR., 1998, p. 167). Os fazendeiros se tornam a elite social brasileira e também a elite política, uma vez que o país já era livre e soberano. A lavoura cafeeira seguiu os moldes tradicionais e clássicos da agricultura do país e foi fundada na grande propriedade e na monocultura, trabalhada de início por escravos negros, que foram substituídos, com a maciça imigração européia, por trabalhadores assalariados. Na segunda metade do século XIX, a marcha do café, após a devastação florestal e esgotamento do solo no Vale do Paraíba, a partir de Campinas, avançou para o oeste paulista. No século XX, a substituição de florestas pelo café seguiu direção ao Centro e Extremo-Oeste de São Paulo e, progressivamente, rumo ao Rio Paraná.

Nesse contexto houve a substituição do antigo sistema de transporte fluvial ou em lombos de mula por estradas de ferro construídas com incentivos governamentais a partir da década de 1850, o que possibilitou a exploração em regiões longínquas, no interior. Segundo Guillaumon (1989, p. 17):

Em 1852, a Lei nº 641, de 26 de junho, de 1852, estabelecia garantia de juros de 5% sobre o capital empregado na construção da Rio-São Paulo. Este sistema de garantia de juros vigora até o início do século XX e marca o período de implantação de grande parte das ferrovias no Brasil. Além desta, os empréstimos contavam com a isenção de impostos na importação de

materiais necessários e com a exclusividade do transporte nas 10 léguas da faixa que acompanhava a estrada. Em geral, as províncias acresciam mais 2% de juros como incentivo ao capital empregado.

O aprofundamento dos conflitos resultantes da indisciplina na documentação da propriedade imobiliária se fez presente desde o início do primeiro governo republicano. Para Porto o Brasil republicano herdou, no que se refere ao problema fundiário, todos os vícios da Colônia e do Império. “Tudo quanto o sistema sesmarial podia produzir de nefasto, prejudicial e desastroso estava consumado, restando, quando muito, evitar os males quanto ao futuro [...]” (PORTO, 1965, p. 186). Ocorre que a legislação instituída pelo governo republicano agravou ainda mais a desordem estabelecida no ordenamento jurídico da propriedade imobiliária e criou condições para o surgimento de uma onda de violência no campo. Para Martins (1999), a propriedade da terra permaneceu no centro do sistema político e, de acordo com Sodero (1990, p. 79), “concentrada nas mãos de uma aristocracia rural que não se dispunha a alterar nem permitir que se tentasse a reformulação da estrutura agrária no país”.

Durante as discussões da Assembléia Constituinte sobre o domínio das terras devolutas no Estado Republicano, o governo provisório (1889-1891) promoveu intervenções na política de terras, entre elas a criação do Registro Torrens⁶⁸ – Decreto Federal 451-b, de 31 de maio de 1890 (regulamentado pelo Decreto 955-A, de 5 de novembro de 1890).

O Registro Torrens era simples e objetivava precisar a propriedade, delimitá-la e fixar de modo irrevogável, para com todos, os direitos do proprietário, autenticando-os em um título público⁶⁹. Era solicitado mediante uma petição à autoridade do registro, acompanhada do título de domínio, e de planta com a descrição do imóvel. A expedição do título era feita

⁶⁸ O Registro Torrens baseava-se na lei australiana (*Real Property Act*) que foi promulgada em 1857. O nome deve-se a Robert Torrens, nascido em Cork, Irlanda, que, deputado por Adelaide, Austrália do Sul, em 1857 propôs a famosa Lei Imobiliária (Manuel Linhares de Lacerda, citado por SILVA, 1996).

⁶⁹ Exposição de motivos do Decreto, assinada por Rui Barbosa, Campos Sales e Francisco Glicério (citada por SILVA, 1996, p. 233).

caso não houvesse contestação, após a publicação de edital, durante um período de seis meses. Silva (1996), considerando que o Registro Torrens não era obrigatório para propriedades rurais (áreas onde o caos fundiário prevalecia), afirma ser difícil conceber como alcançaria os objetivos a que se propunha, que era colocar em ordem o caos existente em matéria de títulos de propriedade, se os proprietários (e os pretensos proprietários) não eram obrigados a se registrar. O Registro Torrens sucumbiu com a Constituição de 1891, que transferiu as terras devolutas para o domínio dos Estados, permitindo que estes organizassem como bem entendessem o seu governo e a sua administração. No entanto, o Registro Torrens ainda foi alvo de discussão jurídica durante vários anos, sendo que, em acórdão de 3 de agosto de 1895, o Supremo Tribunal Federal declarou-o efetivamente inconstitucional. Já em 1917, uma lei orçamentária ainda afirmava que o Decreto 451-B continuava em vigor (SILVA, 1996).

Durante o século XX, o Registro Torrens permaneceu presente na legislação brasileira de terras. A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos, ainda define, no seu capítulo XI – artigos 277 a 288, os procedimentos para requerimento e matrícula do Registro Torrens. No entanto, além de acrescentar mais um procedimento formal na confusão do ordenamento jurídico que se consolidou na propriedade da terra no país, esse registro não produziu nenhum efeito sobre o ordenamento da terra no Brasil.

Na República, a principal referência para o estudo do agravamento e da permanência da indisciplina no ordenamento jurídico da terra foi a transferência das terras devolutas para o domínio dos Estados, por força do artigo 64, da primeira Constituição da República, promulgada em 24 de fevereiro de 1891.

Artigo 64. Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção de território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Parágrafo único. Os próprios nacionais, que não forem necessários para serviços da União, passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados (BECKER e CAVALCANTI, 2004, p. 36).

A confusão já existente na legislação e nos conflitos de documentação da propriedade imobiliária foi agravada com a instalação, nos Estados, de novos procedimentos legais que resultaram na constituição formal de cadeias paralelas de registro de imóveis, favorecendo fraudes e grilagens de terras. A transferência de domínio para os Estados “foi mais um dos vetores de grilagens e apossamento indevido de terras públicas, especialmente, pela elite regional” (COSTA NETO, et al., 2000, p. 444).

Silva, comentando desdobramentos resultantes da passagem das terras devolutas para o domínio dos Estados, afirma:

[...] de 1897 a 1911, o governo federal absteve-se, na prática, de implementar uma política de ocupação das terras devolutas e deixou-as nas mãos dos governos estaduais, em atendimento aos anseios das oligarquias regionais. [...] A metrópole modificara por diversas vezes as obrigações legais dos sesmeiros e o Estado imperial produzira uma imensa quantidade de avisos, alterando suas determinações ao longo dos anos 1850-1889. Ao passar as terras devolutas para os governos estaduais, a República, multiplicou a confusão legal pelos diversos estados da federação, que modificaram constantemente suas regulamentações” (SILVA, 1996, p. 249 - e 252).

Com a passagem das terras devolutas para os Estados, foram realizadas neles ações discriminatórias, objetivando a identificação, o registro em nome da Fazenda do Estado e destinação das terras devolutas.

Desde 1895, o Estado de São Paulo legisla sobre a matéria, estabelecendo procedimentos para a execução de ações discriminatórias. Entre os dispositivos legais que regulamentaram as ações discriminatórias no final do século XIX e início do século XX, podem ser citados: a Lei nº 323, de 22/06/1895 e seu regulamento, alterada pelas Leis nº

545 de 02/08/1898, e nº 655 de 23/08/1889; Decreto nº 734 de 5/01/1900; Leis nº 716 de 24/09/1900, e nº 788 de 2/10/1901; Decreto nº 998, de 27/01/1902; Decreto nº 6.473, de 30.05.1934; Decreto-Lei nº 11.096, de 20/05/1940; e Decreto-Lei nº 14.916, de 06/08/1945. O Código de Processo Civil de 1916, nos art. 959 e seguintes, também regulamentou a matéria.

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

Teleginski⁷⁰ chama atenção para o fato de, no Estado de São Paulo, a edição do Decreto Estadual nº 734, de 1900, ter provocado a ocorrência de registros inconstitucionais. Segundo o autor, a Lei Estadual nº 545, de 1898, e o Regulamento-Decreto nº 734, de 1900, no que se refere à transmissão das terras devolutas do Estado, é pertinente e tem plena vigência. Esses dispositivos legais foram considerados inconstitucionais nos itens que avançam sobre a competência da União, pois introduziram no Estado, registro de imóveis inconstitucional, paralelo ao registro de imóveis federal, constituindo mais um vetor de superposição de documentação imobiliária. De acordo com Teleginski a Constituição da

⁷⁰ Entrevista de Antônio Teleginski, realizada em 29/01/2003, no Instituto Florestal de São Paulo.

República de 1891, determina que todos os assuntos relativos ao Direito Civil são competência exclusiva da União, inclusive a legislação sobre registros públicos e:

O Decreto Estadual nº 734 de 1900 foi considerado inconstitucional, porque legislava sobre registros públicos, e outras matérias da competência exclusiva da União, ferindo o artigo 83 da 1ª Constituição Republicana, então vigente que prescrevia: Art. 83 – Continuam em vigor, enquanto não revogadas as leis do antigo regime, no que, implícita ou explicitamente, não for contrário ao sistema do governo firmado pela Constituição e aos princípios nela consagrados. As razões da alegada inconstitucionalidade da Lei 545 e de seu Regulamento-Decreto 734 provinham do Capítulo I (artigos 22 a 60) - do Registro Público das Terras; Capítulo II (artigos 61 a 63) - Do Registro Geral das Terras, Capítulo III - do Registro Torrens, parágrafo 2º e 7º do artigo 3º que trataram de terrenos de marinha e das terras dos aldeamentos dos índios (matérias essas da competência exclusiva da União), conflitantes com o que dispunham as Leis Federais nº 601/1850, Lei 1237 de 1864 e respectivos regulamentos (Decreto nº 1.318/1854 e Decreto nº 3.453/1865, à época, em vigor, por força do mencionado Artigo 83 da Constituição de 1891).

Hoje, as ações discriminatórias seguem o rito previsto na Lei Federal nº 6.383, de 07/12/1976, e na fase demarcatória aplica-se o Código de Processo Civil no que couber, e “terras devolutas” são aquelas apuradas nas “ações discriminatórias, sobre as quais, não incide nenhum título de domínio particular legítimo. A ação discriminatória se inicia com o levantamento da ocupação existente em uma área delimitada denominada ‘perímetro’ ou ‘percurso prévio’” (BRITO, 2005, p. 58).

Com base nesse levantamento, a Fazenda do Estado ingressa em Juízo com a ação discriminatória, requerendo ao juiz de direito a citação de todos os ocupantes arrolados no percurso prévio, para habilitar-se ao processo, apresentando seus títulos. Uma vez que todos se habilitaram no prazo processual correspondente, o juiz de direito começa a análise dos títulos em face da legislação vigente, declarando aqueles que são aptos para a prova do domínio e os que não o são. Quando esgotados os prazos de recursos, a decisão transita em julgado e o processo passa para a sua segunda fase, que é a demarcatória. Nesta, os peritos nomeados vão fazer a verificação das respectivas divisas em campo, e separar as terras julgadas devolutas

das que foram julgadas particulares. E, uma vez concluído, o laudo e respectivas plantas são apresentados ao juiz para a homologação dos trabalhos demarcatórios. Depois de homologado, cabe à Fazenda do Estado requerer a Carta de Sentença das terras apuradas e separadas como devolutas para efeito de registro no Cartório de Registro de Imóveis competente (BRITO, 2005, p. 51).

Como já apresentado no Capítulo 1 deste trabalho, as áreas das unidades de conservação, criadas pelo governo do Estado de São Paulo, que já têm o domínio público consolidado, resultam da aquisição e da arrecadação de terras devolutas em ações discriminatórias realizadas no início do século XX. Por outro lado, uma grande extensão de terras julgadas devolutas nas ações discriminatórias, que foram iniciadas com fundamento no Decreto nº 6.473 de 1934, não foram consolidadas como sendo de domínio público, uma vez que os trabalhos estão paralisados até hoje, na fase de demarcação, devido à não-destinação de verbas pelo governo (BRITO, 2005, p. 51). Uma ação discriminatória somente estará concluída quando forem cancelados os registros de matrículas e transcrições considerados inábeis na análise judicial. Para Francisco:

Nas ações discriminatórias e nos usucapiões, após o registro das respectivas cartas de sentença, deve haver o cancelamento dos registros e matrículas e transcrições de áreas envolvidas pelos julgados, pois, em se tratando de formas originárias de aquisição de domínio nos referidos registros, o cancelamento dos registros pretéritos é consequência lógica do sistema (FRANCISCO, 1999, p. 277).

Resende, descrevendo as ações discriminatórias no Vale do Rio Ribeira de Iguape, na década de 1930, que não foram concluídas, afirma que, nos anos 1960, a situação estava fora de controle e, em 1998, o ritmo da regularização continuava “lento e muito aquém do necessário”, fato que atribuiu principalmente “às várias descontinuidades administrativas, seja nos trabalhos de discriminação, na propositura e desenrolar das ações e nos processos de legitimação de posses” (RESENDE, 2002, p.114). O mesmo autor comenta que o fato de o Instituto de Terras do Estado de São Paulo - ITESP, devido à falta

de recursos, ter deixado a regularização de terras rurais para um segundo plano e afirma que, o quadro resultante de indefinição e insegurança dominial:

[...] favorece a ocorrência de conflitos quanto à posse das terras; desestimula investimentos e dificulta o crédito; prejudica a produção agrícola; prejudica o licenciamento ambiental dos posseiros, que depende da apresentação da escritura; e, permite a ocorrência de ações muitas vezes fraudulentas de desapropriações indiretas em áreas de unidades de conservação, sendo que em vários casos o Estado é condenado a pagar (e caro) por terras que já eram suas (RESENDE, 2002, p.114).

O fracasso de grande parte das ações desenvolvidas pelo governo do Estado para a discriminação das terras devolutas, das particulares, também constituiu vetor de superposição de documentação imobiliária e limites às políticas governamentais que demandam terras públicas para sua implementação. O fato de as ações discriminatórias realizadas nas décadas de 1930 e 1940 no Vale Ribeira de Iguape não terem sido concluídas fez com que muitos títulos de terras, que foram considerados inábeis para serem legitimados, não fossem cancelados, dando origem a cadeias sucessórias no registro de imóveis e, dessa forma, gerando superposição de documentação imobiliária e conflitos em campo. Perdeu-se uma excelente oportunidade de ordenar o uso da terra em uma das regiões mais pobres do Estado. Os efeitos da paralisação das ações discriminatórias ainda hoje estão presentes nessa região, fornecendo limites às políticas sociais e ambientais, como a implantação de unidades de proteção integral.

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

Esses direitos eram, com frequência, fraudulentos ou vergonhosamente exagerados. Títulos fraudulentos sobre terras públicas – muitos dos quais atropelando direitos de ocupantes legítimos – foram amplamente legalizados, já que os governos estaduais se mostravam em grande parte

impotentes para evitar a apropriação de propriedade pública. A arte da expropriação privada – grilagem, que vem de grilo, que salta sobre as terras de outros – tornou-se uma profissão. Roubo de papel timbrado oficial, falsificação de selos de tributos e pontas de plumas para escrever eram meios empregados para simular transações anteriores às leis estaduais, subterfúgios que os funcionários públicos quase sempre toleravam ou dos quais participavam (DEAN, 1996, p.229).

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

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

Dean descreve violentos conflitos em campo, com intimidação de trabalhadores por capangas contratados por grandes proprietários, que também agiam no assassinato de vizinhos inconformados. Destaca o fato de que o Estado abdicou de sua obrigação de estabelecer direitos de propriedade e agia debilmente na sua defesa. “Cada hectare podia ter diversos pretendentes ilegítimos, porém insistentes. Os tribunais decidiam as disputas com base na influência política e até na bravura em combate” (DEAN, 1996, p. 230)

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

De acordo com Monbeig:

[...] se se tentar estabelecer o balanço da marcha pioneira, nos planaltos ocidentais de São Paulo e do norte do Paraná ressaltará a obra destruidora dos pioneiros: destruição da mata e, com isso, destruição da terra. A mola propulsora da marcha para o oeste reside no tenaz desejo do ganho. Para satisfazê-lo, são necessárias abundantes colheitas de produtos que se exportam e se vendem no ultramar. Impõe a economia do mundo pioneiro uma técnica agrícola devastadora àqueles homens por demais apressados. Repelia tal técnica esse respeito pela terra que é próprio do camponês. Para conservar as abundantes colheitas e continuar vendendo através do mundo, os pioneiros são forçados a uma corrida ininterrupta (MONBEIG, 1984, p.390).

O desprezo pela sustentabilidade na apropriação da terra, vigente desde o início da colonização, assume proporções alarmantes. Euclides da Cunha, no livro *Contrastes e Confrontos*, descreve alterações climáticas durante o povoamento do interior de São Paulo.

É natural que todos os dias chegue do interior um telegramma alarmante denunciando o recrudescer do verão bravio que se aproxima. Sem mais o antigo rythmo, tão propício às culturas, o clima de S. Paulo vae mudando [...] Mas é natural o phenomeno. Nem é admissível que ante elle se surprehendam os nossos lavradores, primeiras victimas dessa anomalia climática. Porque há longos annos, com persistência que nos faltou para outros emprehendimentos, nós mesmos a creamos. Temos sido um agente geológico nefasto, e um elemento de antagonismo terrivelmente bárbaro da própria natureza que nos rodeia. É o que nos revela a história [...]. A temperatura altera-se, agravada nesse expandir-se de áreas de insolação cada vez maiores pelo poder absorvente dos nossos terrenos desnudados, cuja ardência se transmite por contato aos ares, e determina dois resultados inevitáveis: a pressão que diminue tendendo para um minimum

capaz de perturbar o curso regular dos ventos, desorientando-os pelos quatro rumos do quadrante, e a humidade relativa que decresce, tornando cada vez mais problemáticas as precipitações aquosas [...] As columnas de fumo, rompentes de varios logares, há um tempo, adensam-se no espaço e interceptam a descarga do solo. Desapparece o sol e o thermometro permanece immovel ou, de preferencia, sobe. A noite sobrevem em fogo: a terra irradia como um sol obscuro [...] (CUNHA, 1941, p. 201).

Na primeira metade do século XX o crescimento da população aumentava a pressão sobre a floresta. Para Dean, a usurpação das terras públicas, nos limites mais distantes da Mata Atlântica foi, até o final, uma atividade assassina.

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

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

A falta de êxito na regularização legal de terras, por meio do esforço para implementação de uma legislação e de procedimentos de demarcação pelas autoridades governamentais, foi substituída pela legalização de terras por meio do poder político dos fazendeiros. Warren Dean discutindo a participação e o êxito empresarial dos fazendeiros paulistas, afirma:

[...] os fazendeiros controlavam a máquina do governo e usavam-na constante e eficazmente em favor de seus interesses. Não há nada de extraordinário nisso. Em virtude das confusões do sistema brasileiro de propriedade imobiliária, os fazendeiros não poderiam adquirir grandes fazendas sem alguma influência política que lhes facultasse a legalização dos seus direitos (DEAN, 1991, p. 51).

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

Segundo Marés, “o instrumento jurídico da concessão e a discricionariedade do poder público, no século XIX e quase todo o século XX, esteve subordinado diretamente aos interesses dos poderes oligárquicos” (MARÉS, 2003, p.73). Com o poder da concessão de terras devolutas nas mãos dos Estados, as oligarquias locais, que passaram a ter competência legislativa, assumiram o incontrolado direito de distribuição de terras devolutas, inclusive podendo alterar as regras contidas na Lei 601/1850, “reproduzindo, aprofundando e ampliando o injusto sistema do latifúndio, com as conseqüências que até hoje assistimos de violência no campo e miséria na cidade” (Ibid., p. 77). A origem de grande parte dos conflitos surgidos logo depois da proclamação da República foi a manutenção e o aprofundamento do problema fundiário. “O século XX, assim, se abre para o Brasil como uma perspectiva de crise, de não-solução, no campo jurídico e político do problema fundiário” (Ibid., p. 78).

O mesmo autor cita, como amostra do descontentamento com a ordem fundiária, no contexto nacional, os conflitos de: Canudos, liderado por Antonio Conselheiro; e Contestado, do monge José Maria; acompanhados da chamada sedição de Juazeiro, com Cícero Romão Batista; do reduto do Crato, do beato José Lourenço e da figura mítica de Lampião. Destaca o caráter agrário da Guerra de Contestado, na qual o movimento, “ao tomar uma cidade,

queimava todos os documentos dos Registros de Imóveis, porque aqueles documentos de propriedade sempre lhes eram brandidos como a grande prova de que eram intrusos na terra em que viviam e trabalhavam” (MARÉS, 2003, p. 78).

Para Éleres, no século XX, o governo central federalizou as terras de Estados, para entregá-las às elites rurais ligadas ao poder público, sendo que as primeiras reações populares começaram no Estado de Santa Catarina, com a ‘Guerra do Contestado’ ou ‘Guerra dos Pelados’ (1912-1916), com um o número de mortos maior do que na guerra de Canudos (1896).

[...] a principal razão da revolta popular decorreu de uma faixa de 30 km de terras, densa e secularmente ocupada por posseiros e pequenos proprietários que, no governo do Marechal Hermes, foi cedida ao grupo Brasil Lamber, do norte americano Percifal Faquar, o mesmo que construiu a ferrovia Madeira-Mamoré e foi proprietário da mineradora Itabira Iron Ore Co. (MG), de onde originou-se a Companhia Vale do Rio Doce, criada pelo ditador Vargas (Decreto-Lei 4352/1942). O pagamento acordado com a empresa norte-americana para a construção da ferrovia ligando São Paulo ao Rio Grande do Sul era a imensa reserva de madeiras nobres (imbuia, pinho, araucária, e outros) existente na região (ÉLERES, 2002, p.69).

No decorrer do século XX, um grande número de leis referentes ao registro de imóveis foi estabelecido. Segundo Foster, nas Constituições de 1934, 1937 e 1946, a divisão do domínio das terras devolutas foi mantida nos mesmos moldes da Constituição de 1891 (FOSTER, 2003).

Na Constituição de 1934, o artigo 20 define como sendo de domínio da União: I – os bens que a esta pertencem, nos termos das leis atualmente em vigor; II – os lagos e quaisquer correntes em terrenos do seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro; e III – as ilhas fluviais e lacustres nas zonas fronteiriças. O artigo 21 define como de domínio dos Estados: I – os bens de propriedade destes pela legislação atualmente em vigor, com as restrições do artigo

anterior; e II – as margens dos rios e lagos navegáveis, destinadas ao uso público, se por algum título não forem do domínio federal, municipal ou particular.

Na Carta de 1937, os artigos 36 e 37 definem as áreas de domínio federal e estadual, respectivamente, da mesma forma que a Carta 1934. E, na Carta de 1946, o artigo 34 inclui entre os bens da União: I – os lagos e quaisquer correntes de água em terrenos do seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limite com outros países ou se estendam a território estrangeiro, e bem assim as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; e II – a porção de terras devolutas, indispensável à defesa das fronteiras, às fortificações, construções militares e estradas de ferro. Pelo disposto no artigo 35, incluem-se entre os bens do Estado os lagos e rios em terrenos do seu domínio e os que têm nascentes no território estadual (BECKER e CAVALCANTI, 2004).

O Código Civil de 1916 introduziu normas rigorosas para a formalização das transcrições e do registro de imóveis. O artigo 530 definiu as formas de aquisição da propriedade: I – pela transcrição do título de transferência no Registro do Imóvel; II – pela acessão; III – pelo usucapião; e IV - pelo direito hereditário. O artigo 531 definiu: “estão sujeitos à transcrição, no respectivo Registro, os títulos translativos da propriedade imóvel, por ato entre vivos”. Pelo artigo 533, “os atos sujeitos à transcrição não transferem o domínio, senão da data em que se transcreverem”. De acordo com o artigo 856, “o registro de imóveis compreende: I – a transcrição dos títulos de transmissão da propriedade; II – a transcrição dos títulos enumerados no art. 532⁷¹; III – a transcrição dos títulos constitutivos de ônus reais sobre as coisas alheias; IV – a inscrição de hipotecas”. Os artigos de 856 a 862 detalharam procedimentos do registro de imóveis (DINIZ, 1997).

⁷¹ Art. 532. Também são transcritos: I - os julgados, pelos quais, nas ações divisórias, se puser termo à indivisão; II – as sentenças que, nos inventários e partilhas, adjudicarem bens de raiz em pagamento das dívidas da herança; III - a arrematação e as adjudicações em hasta pública (DINIZ, 1997).

Teleginski⁷² afirma que a transmissão de domínio, desde o advento do Código Civil de 1916, está condicionada ao princípio da continuidade do registro que exige a continuidade de transcrição das características das divisas e extensão do imóvel, em toda a cadeia sucessória, sendo que qualquer alteração somente é admitida após homologação por sentença judicial. Ainda de acordo com Teleginski:

O embrião do sistema registrário brasileiro é a Lei 317 de 21/10/1846 que criou o Sistema Geral de Hipotecas, regulamentada pelo Decreto 482, de 14/11/1846. A primeira lei que estabeleceu, no Brasil, a TRANSCRIÇÃO DAS TRANSMISSÕES em livro especial, foi a Lei Hipotecária nº 1237, de 24/009/1864, regulamentada pelo Decreto nº 3453, de 23/04/1865. Sucederam-se as leis de registros públicos: Decreto 169-A, de 19/01/1890, Decreto 370, de 02/05/1890, o Código Civil de 1917⁷³, culminando com a Lei 6.015, que entrou em vigor em 01/01/1976.

Para Silva, após a promulgação do Código Civil, em 1916, começou a se manifestar com firmeza a idéia de que a regularização da propriedade da terra deveria sair do âmbito administrativo e passar para a esfera judicial.

Asseveravam os advogados desta causa que os títulos de domínio expedidos pelo Estado não eram válidos porque não eram conformes às normas estabelecidas no Código Civil para a transmissão da propriedade entre particulares. Muitos afirmavam que, mesmo antes da promulgação do código, as leis hipotecárias já obrigavam a transcrição dos títulos de domínio nos registros públicos e, portanto, todos os proprietários com títulos expedidos pela via administrativa, sem a devida transcrição, estavam em situação ilegal. Adentrou-se assim a década de 1920 sem que se superasse o caos em matéria de títulos de propriedade (SILVA, 1996, p. 399).

Na década de 1960 a legislação incluiu a função social da propriedade, sem que isso repercutisse num desenvolvimento econômico acompanhado de um desenvolvimento socioambiental equilibrado. O descolamento entre a evolução da legislação de terras e a

⁷² Entrevista de Antônio Teleginski realizada em 29/01/2003, no Instituto Florestal de São Paulo.

⁷³ Código Civil de 1916, vigente a partir de 1917.

realidade praticada na distribuição de terras devolutas permaneceu nos moldes dos períodos anteriores.

A Lei 4504, de 30 de novembro de 1964, Estatuto da Terra, promulgada no governo militar, no seu artigo 2º, define: “É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.”

Marés (2003), analisando o artigo 2º do Estatuto da Terra, observa que a interpretação oficial é a de que o fato de não cumprir a função social não retira do proprietário nenhum dos direitos estabelecidos no velho Código Civil de 1916, inclusive de reaver a terra, usando a força pública, de quem dela se apossar. A tradição fundiária desde o início da colonização continua presente, uma vez que, desde as sesmarias, só o titular pode usar as terras, não estando permitido a ninguém delas ou nelas viver. O autor afirma que a definição dos requisitos para que uma propriedade rural cumpra a função social feita na Constituição de 1988 é muito parecida com a estipulada no Estatuto da Terra de 1964, produzindo efeitos semelhantes, e comenta ainda a ação dos latifundiários na construção de dificuldades no texto constitucional.

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

Treccani (2001), discutindo a política fundiária instalada no Brasil, desde o período colonial e o uso da violência e da grilagem de terras como instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará, afirma que a marginalização dos camponeses, impedindo-lhes o livre acesso à terra, agravou-se durante o regime militar instalado em 1964. A partir da edição da Lei 1.164, de 1/04/1971, e da Lei 1.473, de 13/07/1976, a região amazônica

passou a ser integrada ao processo de desenvolvimento nacional e considerada a válvula de escape dos conflitos fundiários não resolvidos nas outras regiões do País.

Nos vinte e um anos de ditadura a União chamou a si a responsabilidade de promover a ocupação deste imenso território, fazendo confluir para a região centenas de milhares de famílias à procura da *terra prometida* nos Projetos de Colonização ou nas áreas *desocupadas*. Ao mesmo tempo, porém, esta mesma terra era oferecida e alienada para grandes empresas públicas e privadas fazendo com que o choque entre estas formas de ocupação descambasse numa *guerra civil* que vitimou centenas de trabalhadores⁷⁴ (TRECCANI, 2001, p. 15).

Esses efeitos também se fazem sentir no processo de devastação florestal que atinge duramente a Amazônia. Treccani associa o grave problema do desmatamento descontrolado com a ocupação desordenada e descreve o uso dos recursos naturais de maneira perniciosa, apresentando dados que indicam que menos de 1% das áreas exploradas no Pará estava sob regime efetivos de manejo florestal. “A forma usual de exploração adotada submete a floresta a um intenso processo de exaustão, induzindo sempre a migração da indústria madeireira em direção a novas áreas florestadas.” A questão social e a questão ambiental são atingidas duramente pela permanência da forma de aquisição da propriedade (TRECCANI, 2001, p. 327).

Entre as leis que tratam da privatização de terras rurais, da competência sobre terras devolutas e do registro de imóveis, podem ser citadas a Lei nº 5.868, de 12/12/1972, que

⁷⁴ Treccani (2001) apresenta na tabela 26 o total de 703 trabalhadores rurais assassinados entre 1964 a 1998 no Pará, numa média de um trabalhador assassinado a cada 18,06 dias, sendo que o número total de inquéritos abertos foi de apenas 183, com 113 processos instaurados. Treccani disponibiliza ainda números da violência no Pará, publicados pelo Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará (IDESP, 1990), que indicam: i) conflitos em áreas destinadas a atividade agropecuária em 204 imóveis com uma área total de 5.637.535 ha; ii) conflitos em castanhais envolvendo 62 imóveis que abrangem 241,099 ha; iii) conflitos em terras indígenas envolvendo 13 imóveis com área de 3.753.425 ha; iv) conflitos com 18 áreas de garimpo; e 1.064 denúncias de trabalho escravo, envolvendo 1.064 pessoas em 55 imóveis.

institui o Sistema Nacional de Cadastro Rural⁷⁵; a Lei nº 6.015, de 31/12/1973, alterada pela Lei nº 6.216, de 30/06/1975, que dispõe sobre o registro de imóveis; e a Lei nº 6.739, de 5/12/1979, que dispõe sobre a Matrícula e o Registro de Imóveis Rurais.

A Lei 6015/1973 define o regime pelo qual ficam sujeitos os serviços concernentes aos registros públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. Entre os diversos artigos dessa lei, destacamos:

Capítulo VI - Da matrícula

Art. 225. Os tabeliães, escrivães e juízes farão com que, nas escrituras e nos autos judiciais, as partes indiquem, com precisão, as características, as confrontações e as localizações dos imóveis, mencionando os nomes dos confrontantes e, ainda, quando se tratar só de terreno, se esse fica no lado par ou no lado ímpar do logradouro, em que quadra e a que distância métrica da edificação ou da esquina mais próxima, exigindo dos interessados certidão do registro imobiliário. *(Renumerado e alterado pela Lei nº 6.216, de 30/06/75).*

§ 1º - As mesmas minúcias, com relação à caracterização do imóvel, devem constar dos instrumentos particulares apresentados em cartório para registro;

§ 2º - Consideram-se irregulares, para efeito de matrícula, os títulos nos quais a caracterização do imóvel não coincida com a que consta do registro anterior;

Art. 226. Tratando-se de usucapião, os requisitos da matrícula devem constar do mandato judicial. *(Renumerado e alterado pela Lei nº 6.216, de 30/06/75).*

Art. 227. Todo imóvel objeto de título a ser registrado deve estar matriculado no Livro nº 2 – Registro Geral – obedecido o disposto no art. 176⁷⁶. *(Renumerado e alterado pela Lei nº 6.216, de 30/06/75).*

Capítulo VII - Do Registro:

⁷⁵ O Cadastro de Imóveis Rurais foi criado pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 – Estatuto da Terra. (CARDIM et al. *Análise da Estrutura Fundiária Brasileira*, 2004, p. 4) disponível no site: <http://www.incra.gov.br>).

⁷⁶ Art. 176. O livro nº 2 – Registro Geral – será destinado à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no artigo 167 (hipotecas, penhor, usufruto e outros itens) e não atribuídos ao Livro nº 3.

§ 1º A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas: I – cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro registro a ser feito na vigência desta Lei; II – são requisitos da matrícula: 1) o número da ordem que seguirá ao infinito.; 2) a data; 3) a identificação do imóvel, feita mediante indicação de suas características e confrontações, localização, área e denominação, se rural, ou logradouro e número, se urbano, e sua designação cadastral, se houver.

Art. 236. Nenhum registro poderá ser feito sem que o imóvel a que se referir esteja matriculado *(incluído pela Lei n 6.216, de 30/06/75)*;

Art. 237. Ainda que o imóvel esteja matriculado, não se fará registro que dependa da apresentação de título anterior, a fim de que se preserve a continuidade do registro *(Renumerado e alterado pela Lei n 6.216, de 30/06/75)*;

A análise da Lei 6.015/1973 permite observar que, ainda na segunda metade do século XX, há um esforço para instituição de normas legais que objetivem o controle do ordenamento jurídico da terra, a partir da implantação de um sistema de registro de imóveis único, que preservasse, durante o processo de transmissão do domínio, o princípio da continuidade da transcrição das características físicas dos imóveis.

Esse esforço culmina com a edição da Lei Federal nº 10.267, de 28/08/2001, que alterou dispositivos das Leis nº 4.947, de 06/04/1966; nº 5.868, de 12/12/1972; nº 6.015, de 31/12/1973; nº 6.739, de 5/12/1979; e nº 9.393, de 19/12/1996. Essa Lei traz importantes avanços, entre eles, o aperfeiçoamento do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, que passa a ter uma base comum de informações que adota um código único, gerenciadas conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro. Pelo efeito dessa Lei e do seu Regulamento, Decreto Federal nº 4.449, de 30/10/2002, todo proprietário de terras rurais ficou obrigado a cadastrar seu imóvel, elaborando memorial descritivo e mapas georeferenciados ao Sistema Geodésico Brasileiro, nos seguintes prazos: I - noventa dias, para os imóveis com área de cinco mil hectares, ou superior; II - um ano, para os imóveis com área de mil a menos de cinco mil hectares; III - dois anos, para os imóveis com área de quinhentos a menos de mil hectares; e IV - três anos, para os imóveis com área inferior a quinhentos hectares. A partir do término desses prazos, para a transferência de titularidade de imóveis rurais no registro de imóveis, é obrigatória a apresentação do CNIR.

Apesar dessa Lei trazer importantes avanços, com perspectivas de identificação de superposições de imóveis e consolidação, em longo prazo, de uma malha fundiária sem superposições de títulos de domínio, onde o Imposto Territorial será aplicado exatamente conforme a definição cartográfica averbada no registro de imóveis, ainda é muito cedo para uma avaliação da eficácia dessa Lei. No caso das unidades de conservação do Estado de São Paulo, no final do ano de 2005 não tinham sido iniciados os levantamentos técnicos necessários ao cadastramento das terras públicas junto ao INCRA, e, da mesma forma, ainda não haviam sido firmados os necessários mecanismos de integração entre os órgãos estaduais e o INCRA para a construção do cadastro único, nas áreas de interesse público, abrangidas pelas unidades de proteção integral.

O fato é que, durante todo o século XX, a indisciplina instalada na documentação imobiliária desde o início da colonização demonstrou que não seria equacionada e nem resolvida com o estabelecimento de leis bem elaboradas.

Da mesma forma que no período da Colônia ou do Império, durante a República, a extensa legislação dotada de boas intenções não viabilizou o ordenamento jurídico da terra no país, de forma a permitir um desenvolvimento socioeconômico equilibrado e sustentável, sob o ponto de vista ambiental.

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

A situação é evidenciada na publicação⁷⁷ do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, denominada *Livro Branco da Grilagem* (BRASIL, 1999a) que apresenta informações sobre grilagens de terras em vários Estados da federação. No Amazonas, 55 milhões de hectares com indícios de grilagem. No Pará, ao longo de duas décadas, a partir de 1975, foram levantados 9 milhões de hectares grilados por uma só quadrilha, o equivalente a 8% do território do Estado. No Paraná, na década de 1950 terras devolutas estaduais e federais foram tituladas aos correligionários do governo estadual, aos laranjas destes correligionários e a fantasmas, sendo que os pequenos posseiros foram expulsos por jagunços e até mesmo pela polícia do Estado, com a conivência do Poder Judiciário, que se omitiu em face da aparente legalidade dos títulos, causando mortes que não puderam ser enumeradas devido à falta de registros oficiais.

Expõe ainda casos de grilagem de terras no Acre, Amapá, Rondônia, Maranhão, Goiás e São Paulo e registra o fato de a grilagem de terras constituir ainda um dos mais poderosos instrumentos de domínio e concentração fundiária no meio rural brasileiro, e que, em todo o país, o total de terras sob suspeita de serem griladas é de aproximadamente 100 milhões de hectares de terras públicas (da ordem de 12% do território brasileiro). Ainda de acordo com o documento: “A grilagem de terras acontece normalmente com a conivência de serventuários de Cartórios de Registro Imobiliário, que, muitas vezes, registram áreas superpostas umas às outras – ou seja, elas só existem no papel. Há também a conivência direta e indireta de órgãos governamentais.” (BRASIL, 1999, p.1). É apresentado, ainda, o resultado do cancelamento de terras indicando o total de 3.065 imóveis, em 24 Estados, que “abrangem” a área de 93.620.587 ha.

⁷⁷ Publicação disponível no site www.incra.gov.br – acessado em 06/04/2005.

O quadro apresentado pelo INCRA⁷⁸, por si só, revela a permanência e o agravamento da desordem instalada, desde o início da colonização, na documentação e registro da propriedade imobiliária. A Lei de Terras de 1850, associada à legislação estabelecida pela República, não conseguiu criar condições efetivas para a demarcação de terras devolutas e para o controle do Estado sobre a destinação das terras públicas, o que produziu efeitos sentidos pela administração pública até os dias de hoje.

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

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

De acordo com o relatório elaborado pelo Instituto Socioambiental e em parceria com o Ministério do Meio Ambiente (ISA/MMA, 2003), denominado *Estudos Preliminares e Proposta Técnica para Implantação de um Mosaico de Unidades de Conservação no Médio Xingu*⁷⁹, a Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras

⁷⁸ No ano de 2001 foi publicado pelo INCRA o trabalho denominado *Perfil dos Proprietários / Detentores de Grandes Imóveis Rurais que Não Atenderam à Notificação da Portaria 558/99* (elaborado pelo Consultor do Projeto INCRA/FAO - Professor da Faculdade de Economia / UFF, Alberto Di Sabbato, 22 p.). Conforme dados apresentados nesse trabalho, num total de 1.438 imóveis com mais de 10 mil hectares, envolvendo mais de 46 milhões de hectares e 47% dos imóveis notificados, não houve proprietário que apresentasse documentação imobiliária ao INCRA. Disponível no site www.incra.gov.br – acessado em 06/04/2005.

⁷⁹ Informação verbal do advogado João Whinter, em 16 de fevereiro de 2006.

públicas na Amazônia, presidida pelo deputado federal Luciano Castro e relatada pelo deputado federal Sérgio Carvalho apurou, em 2001, diferentes procedimentos fraudulentos com a conivência criminosa de cartórios e órgãos do poder público, expondo grupos especializados em grilagem de terras. Entre os procedimentos utilizados para a grilagem de terras, citados no relatório, podem ser destacados: I) registros sem o correspondente título de domínio ou do registro anterior; II) duplicidade, por meio do falso desmembramento com novas matrículas ou com matrícula da mesma gleba em Livros ou Comarcas diferentes; III) registros efetuados com base em sentenças de partilhas de bens, sem prova de domínio, sem matrícula anterior; IV) averbações ou novas matrículas referentes às demarcações sem autorização judicial e do INCRA para alargar áreas ou definir novos confrontantes; V) registros de escrituras de compra e venda com antiguidade de 20 anos expedidos por Tabeliães de Comarcas de outros Estados; VI) registros efetuados com base em Registros de imóveis de outras Comarcas, sem certidões destas; e VII) registros efetuados em nome de estrangeiros, em condição ilegal e que por vezes nem existiam; e, Escrituras de Compra e Venda, onde o transmitente já havia falecido há vários anos.

Essa situação se reproduz no Estado de São Paulo sendo acrescentados os problemas acumulados após a passagem das terras devolutas para os Estados. Para Teleginski⁸⁰, os problemas nos títulos de domínio e respectivos registros constatados durante a análise de documentação imobiliária de unidades de conservação resultam das irregularidades que ocorrem desde a origem da documentação, no procedimento do primeiro registro de imóveis, e durante os procedimentos de transmissão do domínio, entre eles: I) registros feitos com documentação de imóveis que não contêm informações que possibilitem a identificação da localização e das dimensões do imóvel e registros de títulos originados em fraudes ou falsificações de documentação e grilagens de terras; II) registros feitos com base em simples declarações feitas em cumprimento à Lei 601, de 1850 (art. 13) e regulamento

⁸⁰ Entrevista de Antônio Teleginski realizada em 29/01/2003, no Instituto Florestal de São Paulo.

de 1854 (art. 93 a 106), conhecidas como Registro Paroquial do Vigário; III) registros de títulos outorgados de forma irregular ou ilegal pelos poderes públicos federal, estadual e municipal, como os títulos de domínio outorgados por Prefeituras, fora do raio de competência municipal de titulação de terras devolutas (8 km da sede do município); IV) registros inconstitucionais feitos com base na Lei Estadual 545/1898 regulamentada pelo Decreto 734/1900 (leis de registros públicos, matéria de competência exclusiva da União), que se sobrepuseram a registros feitos com base na Lei Federal 1.237/1864 e seu regulamento Decreto 370/1890, inaugurando novas cadeias sucessórias; e, V) registros feitos com base em títulos que não cumprem exigências legais mínimas inerentes à eficácia.

No anexo 6, são apresentados trechos da análise de documentação imobiliária disponibilizados por Teleginski, para nove processos de desapropriações indiretas, que envolvem interesses de particulares conflitantes com interesses públicos em unidades de conservação. Nos nove documentos apenas foram selecionados alguns trechos conclusivos, de forma a permitir o contato com a grande quantidade de irregularidades existentes na documentação imobiliária e ainda com a gravidade dos desvios que ocorrem freqüentemente, comprometendo a confiabilidade dos registros de transmissão de domínio.

Se considerarmos que o trabalho de análise retroativa às origens da documentação imobiliária não constitui regra e sim exceção e, que na maioria das vezes, a avaliação é feita apenas com base no registro de imóveis ou mesmo numa certidão vintenária, que são legalmente válidos, podemos ter uma dimensão dos desdobramentos indesejáveis ao poder público, que ocorrem rotineiramente, em decorrência da balbúrdia existente na documentação de áreas onde o domínio não foi consolidado.

Cabe ressaltar que, com freqüência, os pareceres elaborados por agentes do serviço público, com base em análise de títulos registrados ou com certidões vintenárias, apresentam a manifestação sumária: “O proprietário apresentou documentação ‘legalmente’

ou ‘formalmente’ hábil para dar continuidade à tramitação do processo”, inaugurando, no caso de documentação irregular, uma tramitação processual viciada, desde o início.

A leitura dos trechos das análises de documentação imobiliária (anexo 6) apresentadas permite uma idéia dos desdobramentos da confusão na documentação imobiliária historicamente instalada no país. Títulos deslocados de um lugar para outro, aumento da área dos imóveis de acordo com a conveniência dos interessados, fraudes e falsificações instruindo processos administrativos e judiciais, inobservância dos princípios legais no registro de imóveis, superposições de títulos registrados sobre uma mesma área, pessoas já falecidas registrando imóveis, entre outras irregularidades, constituem os elementos de complicação dos procedimentos de regularização da documentação imobiliária de unidades de conservação, favorecendo a ocorrência de agressões ao patrimônio ambiental abrangido por estas unidades.

Aos vetores de superposição de documentação imobiliária já apresentados são acrescentados, no período que se inicia com a primeira Constituição da República:

I) a transferência das terras devolutas para os Estados com a Constituição da República, que passaram a legislar criando registros inconstitucionais, paralelos ao registro de terras federal e originando novas cadeias paralelas de sucessão de domínio – no caso de São Paulo a Lei 545/1898 e seu regulamento Decreto 734/1900;

II) a disponibilidade das últimas grandes porções de terras devolutas cobertas por florestas contínuas no interior do Estado de São Paulo, que foram apropriadas irregularmente, sem o controle das autoridades governamentais;

III) a influência política dos fazendeiros, que constituíram poder paralelo na apropriação e distribuição de terras, com o uso de extrema violência, não tendo esses interesse nas ações de demarcação de terras promovidas pelos governos, mas exercendo influência política para legalização de documentação imobiliária;

IV) o fracasso do governo do Estado de São Paulo nos procedimentos de realização das ações discriminatórias e demarcatórias, agravando os conflitos de documentação imobiliária, em razão do não-cancelamento dos títulos irregulares e ilegais; e

V) a generalização e profissionalização do processo de grilagem de grandes porções de terras devolutas.

No decorrer do século XX, as ações governamentais para a criação e implantação de unidades de proteção integral encontram, como principal obstáculo, os limites impostos pela indisciplina da documentação e registro da propriedade imobiliária. A implementação de políticas públicas de conservação desses espaços naturais no Estado de São Paulo, exige a incorporação ao patrimônio público de enormes porções territoriais, que abrangem os últimos remanescentes florestais do Estado. Nesse contexto, o governo estadual se defronta com a indisciplina da documentação da propriedade imobiliária, acumulada desde o início da colonização do país e com os seus desdobramentos administrativos e judiciais.

2.3 Especificidades da indisciplina na documentação e no registro de imóveis urbanos

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

O primeiro está relacionado ao intenso processo de urbanização, que elevou a população residente nas cidades brasileiras de 18,8 milhões de habitantes, em 1940, para 138 milhões, em 2000 (MARICATO, 2001). A construção de cidades para dezenas de milhões de habitantes, num curto período de tempo, se caracterizou especialmente pela exclusão de multidões “concentradas em vastas regiões – morros, alagados, várzeas ou mesmo em planícies – marcadas pela pobreza homogênea”, formando as “cidades ilegais”,

“onde não há lei ou qualquer regulação, seja urbanística seja nas relações sociais⁸¹” (Ibid., p. 22). Nesse contexto a expansão das cidades em direção às zonas periféricas, avança sobre áreas impróprias sob o ponto de vista geotécnico e ambiental, quando atinge os reduzidos remanescentes dos ecossistemas originalmente existentes, devastando-os. Para Maricato: “O processo de urbanização se apresenta como uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente.” (Ibid., p.39).

Essa situação, especialmente nas grandes metrópoles⁸², tem gerado demandas para a criação de unidades de conservação com o objetivo da preservação dos espaços naturais dotados de características ambientais especiais ainda existentes e, ainda, de garantir a qualidade de vida das populações urbanas, a partir da conservação das condições ambientais regionais.

O segundo aspecto diz respeito à “ecologia urbana”, ou à dependência que as cidades têm dos recursos naturais localizados nas suas zonas envoltórias, como, por exemplo, água para abastecimento da população ou uso industrial, suprimento de alimentos, e ainda, de acordo com conceitos atualmente utilizados no planejamento ambiental regional, dos serviços ambientais disponibilizados pelos remanescentes de ecossistemas situados nas zonas hoje definidas como “periurbanas”. Entre esses serviços, podem ser citados: I) as condições climáticas determinadas pela existência de florestas; II) a manutenção da qualidade e quantidade de água para abastecimento da população; III) a manutenção de porções territoriais nas quais o uso do solo é destinado à produção de hortaliças e outros alimentos; IV) os recursos paisagísticos; e V) os recursos da biodiversidade destinados à pesquisa científica, indústria farmacêutica e de cosméticos.

⁸¹ O Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Universidade de São Paulo (LABHAB/FAUUSP) reuniu alguns dados estimados para a população moradora de favelas em algumas cidades brasileiras: Rio de Janeiro, 20% da população morando em favelas; São Paulo, 22%; Belo Horizonte, 20%; Goiânia, 13,3%; Salvador, 30%; e, Recife, 46% (MARICATO, 2001).

⁸² “No ano de 2000 aproximadamente 30% da população brasileira morava em nove metrópoles.” (MARICATO, 2001, p. 24).

Hoje, é crescente a importância dada aos serviços ambientais, em razão de representarem garantias significativas para a qualidade de vida das populações urbanas e, ainda, propiciarem alternativas de desenvolvimento socioeconômico sustentável sob o ponto de vista ambiental, para a população residente nas áreas periféricas, onde a cidade avança sobre as importantes áreas naturais.

O reconhecimento pela UNESCO, da Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo (que compreende as áreas urbanas consolidadas, as zonas periurbanas e os remanescentes dos ecossistemas ainda existentes, abrangendo importantes unidades de conservação de proteção integral⁸³), como um corpo único, denota que deve ser manejado com o objetivo da manutenção dos serviços ambientais disponibilizados pelos recursos naturais, visando a melhoria da qualidade de vida da população e, ainda, a busca de alternativas sustentáveis para o desenvolvimento socioeconômico das populações excluídas (VICTOR e COSTA NETO, 2003).

Nessa área, o corredor ecológico existente entre a Serra da Cantareira e a Serra da Mantiqueira apresenta um grande potencial para criação de unidades de proteção integral, de enorme importância para a conservação da biodiversidade.

O terceiro aspecto está relacionado diretamente ao processo de construção histórica da indisciplina da documentação e do registro imobiliário no Brasil que assume características específicas nas áreas de contato entre o ambiente rural e urbano, determinando novos conflitos de documentação imobiliária. A retrospectiva histórica feita para a identificação dos aspectos fundadores da sociedade brasileira, que determinaram a

⁸³ As reservas da biosfera prevêm zonas de maior restrição denominadas “zonas núcleos”, que constituem, geralmente, as unidades de conservação de proteção integral. Na Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo, importantes unidades como o Parque Estadual da Cantareira, o Parque Estadual de Juquery, o Parque Estadual Xixová-Japuí, o Parque Estadual da Serra do Mar, entre outras, constituem as “zonas núcleo” e prestam serviços ambientais fundamentais à qualidade de vida da população como a manutenção de condições climáticas, água para abastecimento de grandes massas populacionais, áreas para a recreação da população e produção de hortaliças e outros alimentos.

acumulação de irregularidades no registro da propriedade imobiliária rural, foi aprofundada nas especificidades que caracterizam os conflitos de documentação imobiliária em áreas urbanas e periurbanas. Tal aprofundamento teve como objetivo contribuir para os estudos, visando à criação e implantação de unidades de conservação de proteção integral nessas áreas, bem como ao estabelecimento de procedimentos de regularização fundiária, com o objetivo de consolidar o domínio público destas unidades.

2.3.1 A distribuição de terras para formação de vilas e cidades no período colonial

Segundo Holanda, para muitas nações conquistadoras, a fundação de cidades foi o mais decisivo instrumento de dominação que conheceram e, particularmente para o mundo helenístico e para a Roma imperial, representou o meio específico de criação de órgãos locais de poder. A colonização espanhola na América caracterizou-se largamente “por uma aplicação insistente em assegurar o predomínio militar, econômico e político da metrópole sobre as terras conquistadas, mediante a criação de grandes núcleos de povoação estáveis e bem ordenados” (Holanda, 2002, p. 95). A Coroa de Castela disciplinou a construção de cidades com a escolha cuidadosa e estratégica do sítio geográfico e o ordenamento do espaço urbano. Para Holanda, essa não foi uma característica da colonização portuguesa.

Comparado ao dos castelhanos em suas conquistas, o esforço dos portugueses distingue-se principalmente pela predominância de seu caráter de exploração comercial, repetindo assim o exemplo da colonização da Antiguidade, sobretudo da fenícia e da grega; os castelhanos, ao contrário, querem fazer do país ocupado um prolongamento orgânico do seu (HOLANDA, 2002, p.).

De acordo com Porto, o sistema municipalista foi transplantado da metrópole para a Colônia, como um fenômeno urbano: “[...] vários moradores reunidos em casario com certa contigüidade e sentido de conjunto – e cujas manifestações práticas e materiais seriam a Povoação, a Vila e a Cidade, cada uma com mecanismo peculiar” (PORTO, 1965, p.158).. A “Povoação” era constituída espontaneamente pelos moradores, sem nenhuma interferência do Estado. As “Vilas” eram fruto da ação do poder público, criadas pelos donatários, em

regra onde já existiam povoações, com base em “Termos” indicados nas cartas de doação das sesmarias. As “Vilas” também eram fundadas por ordem do Rei, em sesmarias já concedidas, sendo compensada a área cedida pelo sesmeiro para a sua formação. Já a criação de “Cidades” era feita a partir de ato do Rei ou do Papa.

Segundo Simoni (2002, p. 17), “a instituição da Vila significava atribuir a uma povoação um governo, jurisdição, insígnias e liberdades, o que era determinado pelo regulamento régio, o Foral⁸⁴”. O Conselho (mais tarde denominado Câmara ou Senado da Câmara e posteriormente Câmara Municipal) exercia o governo da Vila e tinha funções legislativas, judiciárias, tributárias e militares, com atribuições definidas pelas Ordenações do Reino. O recorte territorial no qual o Conselho exercia sua jurisdição era denominado Termo.

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

Para Marx, as capelas e seus respectivos patrimônios representavam “brechas” no sistema sesmarial.

⁸⁴ Os Forais eram as leis que o conquistador ou fundador dava à cidade conquistada ou fundada, acerca da política, tributos, juízos, privilégios, condição civil, etc. Fôro – As Ordenações Afonsinas, 6-65, Rep. Ao § 1º - Os senhores também davam forais às cidades e vilas, conselhos, julgados de seu senhorio, e até aos rendeiros das quintas, courelas e sítios, os quais continham as leis e condições dos contratos, limites dos sítios, pensões e foragens: a que chamavam privilégios (LACERDA, 1960).

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

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

Para Martins (1999), na colônia, a concessão de terras não era um direito, mas sim uma retribuição da “Coroa” por serviços prestados na guerra ao índio, na conquista do território. As relações entre os súditos e o rei aconteciam como troca de favor, e a lealdade política era compensada com retribuições materiais e com honrarias, como títulos e privilégios.

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

Aos interesses que determinavam, durante o assentamento de aglomerações urbanas, a delimitação do Termo, do Rocio e das áreas destinadas à Igreja (paróquias e freguesias), em muitos casos, se sobrepunham outros interesses da Coroa. Entre esses interesses podem ser destacados os referentes à ocupação dos denominados “terrenos de

marinha”. No final do século XVII, os manguezais passaram a ser objeto de conflitos de uso voltados ao complemento de dietas da população pobre (o siri e o caranguejo), ao fornecimento de lenha para fogões e fornalhas, madeira para construções, construção de edificações e extração da casca de espécies da flora, ricas em “tanino” utilizado na indústria rudimentar dos curtumes. Atendendo a moradores que tinham interesses específicos, os governadores davam terras em sesmarias, e as Câmaras locais passaram a conceder aforamentos, uma vez que, em muitas situações, mangues integravam o patrimônio de terras doadas às primitivas vilas. (PORTO, 1965).

A Carta Régia, de 12/11/1698, firma o princípio: Terras de marinha constituíam regalia do trono e somente podiam ser distribuídas mediante autorização do Soberano. Já a Carta Régia de 20/01/1699 tem alcance mais amplo tratando genericamente de quaisquer terras que interessam à Fazenda Real e definindo-as como de interesse ao serviço “régio”. Dispositivos legais no século XVIII e início do século XIX⁸⁵ mantêm a União como única proprietária dos terrenos de marinha, situação que se altera por meio da lei de 15/11/1831, com a qual o Governo Regencial inicia a disponibilização para as Câmaras Municipais, dos terrenos de marinhas destinados para logradouros públicos (PORTO, 1965). No entanto, os conflitos de uso, ocupação e distribuição de terrenos de marinha permanecem e se aprofundam durante a República, especialmente nas áreas urbanas.

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

Para Battaglia, na origem das práticas de assentamento nas aglomerações urbanas, ocorria a superposição da estrutura administrativa nomeada pelo rei e em nome dele,

⁸⁵ Carta régia de 10/12/1725, ordem régia de 10/01/1732, aviso régio de 18/11/1818, resolução de 12/04/1824 e aviso de 7/07/1829, entre outros dispositivos legais.

formada pelos capitães-mor, capitães das vilas e conselhos com a estrutura eclesiástica que se manifestava na fundação dos povoados, na gestão do patrimônio da igreja, na subdivisão em freguesias e paróquias.

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

Aos problemas resultantes da superposição de estruturas administrativas, invariavelmente, se acrescentavam os problemas decorrentes das imprecisões na delimitação e demarcação das áreas concedidas. Gunn (2000) apresenta inexatidões geográficas e representacionais relativas a assentamentos indígenas no século XVI, existentes no atual Estado de São Paulo; discute problemas nas técnicas cartográficas da fase inicial dos descobrimentos, relacionando-os à imprecisão da leitura de instrumentos marítimos e evidencia dificuldades de mensuração com base em disputas cartográficas entre Portugal e Espanha que chegam a 1750, momento em que a imprecisão longitudinal mistura-se a interesses geopolíticos das metrópoles.

Apesar dos avanços da técnica terem a muito superado as dificuldades existentes no período da colonização, também áreas urbanas, as dificuldades de delimitação e demarcação da propriedade imobiliária ocorrem até os dias de hoje. A manutenção de uma complexa e confusa situação no ordenamento da terra favorece interesses privados em detrimento dos interesses públicos e dos direitos sociais.

No final do século XVII, a imprecisão da delimitação do Rocio, somada a imprecisões na delimitação dos Termos e terras distribuídas neles, das sesmarias, das áreas de interesse da Coroa como os terrenos de marinha já determinava conflitos de documentação da propriedade imobiliária em áreas urbanas.

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

Em 1724 o Rocio foi restaurado com nova delimitação estabelecida em meia légua em cada face da cidade. No entanto, os conflitos entre interesses da Coroa e interesses locais na distribuição de terras do Rocio teriam continuidade com o aumento da importância das aglomerações urbanas, contribuindo para a falta de clareza e demonstrando a fragilidade do ordenamento da propriedade imobiliária.

No início do século XIX, a confusa superposição de datas, Termos, sesmarias, Rocios, etc., criava limites para implementação de políticas de tributação de imóveis. O alvará de 27 de junho de 1808 instituiu o imposto de décimos aos prédios urbanos, definindo-os como “os que estivessem nas demarcações das Câmaras, o que exigia não se ter alguma clareza sobre essas demarcações como também manter uma relação dos prédios sujeitos ao imposto” (BATTAGLIA, 1995, p. 103).

O período que se segue à independência e à suspensão das sesmarias pela resolução de D. Pedro, em julho de 1822, é caracterizado pela predominância da posse como forma de aquisição de terras. Nas áreas rurais, entre 1822 e 1850, a única forma de aquisição de domínio sobre as terras foi através da posse (SILVA, 1996). Nas áreas

urbanas, por sua vez, a distribuição de terras continuou a ser feita sob jurisdição do poder público municipal, por meio da concessão da Carta de Data.

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

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

[...] os requerentes de terras se valeram ainda de inúmeros expedientes para ampliar as datas no mesmo local, visando a aquisição de domínio sobre grandes extensões de terras. Evidentemente isso criou incompatibilidade entre a carta de data, título que legitimava a concessão, e a dimensão apropriada (SIMONI, 2002, p. 29).

[...] como a concessão de terras era veículo de relações políticas e sociais, as dificuldades para demarcação de terras não devem ser vistas apenas como um problema técnico. A própria negligência em relação à demarcação decorria da falta de interesse em fixar os limites das propriedades ou mesmo de legitimá-las. Sobretudo, por ser comum a fraude das dimensões

estipuladas nos títulos de concessões; Exemplar dos problemas decorrentes da imprecisão ou ausência de demarcações foi o conflito entre moradores e a própria Câmara, ocorrido em 1829. Como não havia a publicidade em mapas dos traçados viários e nem tampouco marcos demarcatórios, os limites do traçado de uma estrada na Mooca foram invadidos por novas concessões de datas (Ibid., p. 30);

Os conflitos relacionados à posse de terras eram tratados pela Câmara de modo semelhante ao que fazia o governo imperial em relação às disputas entre sesmeiros e posseiros. Tinham um caráter ambivalente. Por um lado, houve muita tolerância para com a posse, quando Câmara e Conselho Geral da Província de São Paulo enfrentaram conflitos entre concessionários municipais e tropeiros. Por outro lado, constata-se até um excesso de rigidez, quando se tratou de posseiros comuns (Ibid., p.32).

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

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

2.3.2 Os efeitos da Lei de Terras 601 de 1850 nas áreas urbanas

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

Olhando para o passado, a Lei objetivou resolver a confusão no ordenamento da terra, acumulada desde o início da colonização. Para o futuro, objetivou o ordenamento do processo de ocupação e de registro da propriedade imobiliária, viabilizando o uso da propriedade como hipoteca nas operações de empréstimos para a monocultura do café e o controle e venda das terras devolutas, viabilizando a obtenção de recursos para implementação de políticas públicas de colonização e de implantação da infra-estrutura exigida para a modernização do país.

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

A Lei 601 manteve as divisas das terras de Rocio, atuando nessas apenas nos procedimentos de registro e sendo omissa quanto às concessões municipais. Nas áreas entre os limites do Rocio e a divisa municipal, as terras devolutas seriam apuradas em ações discriminatórias pelo governo do Estado e destinadas à venda ou reservadas para colonização de indígenas, a fundação de Povoações, abertura de estradas e quaisquer outras servidões, assento de estabelecimentos públicos e construção naval.

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

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

A aplicação do Foro proveniente da vendas seria destinada ao “calçamento das ruas e seu aformoseamento, a construção de chafarizes e de outras obras de utilidade das povoações, incluindo a abertura e conservação de estradas dentro do distrito que lhes for marcado”. Na ocasião em que o povoamento fosse elevado à categoria de cidade, a cobrança do foro passaria para a responsabilidade da municipalidade, com aplicação dos recursos obtidos condicionada aos mesmos serviços públicos (art. 79).

A exemplo das áreas rurais, nas áreas urbanas as declarações feitas no registro paroquial deveriam ser confirmadas a partir da medição e demarcação feitas em prazo determinado pelo governo (art. 7 da Lei 605 de 1854). Nessas áreas também havia dificuldades para pagamento de profissionais especializados para a demarcação e o desinteresse na demarcação precisa das áreas. Também nas áreas urbanas, na prática, o Registro do Vigário, mesmo sem a confirmação das declarações através da medição, passou a ser considerado como prova de domínio, favorecendo a grilagem de terras, e inaugurando cadeias paralelas de sucessão de domínio.

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

Apesar dos objetivos de controle sobre a propriedade territorial por parte do Estado expresso na legislação, é fácil imaginar as arbitrariedades e as imposições em defesa de interesses privados (grandes e pequenos) considerando a inexistência de uma estrutura autônoma de controle, a precariedade das condições de medição (gente, equipamento, transporte) e

a enormidade das terras a medir. Ao nível institucional essas arbitrariedades seriam facilitadas pela própria disparidade dos títulos a serem reconhecidos ou não, impondo a necessidade de exame 'caso a caso' e a interpretação de uma legislação que se tornava confusa à medida que tentava resolver todos os casos (BATTAGLIA, 1995, p. 118).

Mesmo no período pós-implantação da Lei de Terras e seu regulamento, nas áreas rurais o governo imperial fracassava na implementação da legislação de terras, perpetuando a confusão generalizada na documentação e no ordenamento da ocupação do solo. Nas áreas urbanas as Câmaras Municipais fracassavam nas ações que objetivavam o controle do processo de arruamento e sobre o processo de expansão das cidades e ainda não conseguiam elaborar cadastros que permitissem o estabelecimento de políticas de cobrança de tributos para arrecadação de fundos necessários ao desenvolvimento urbano.

As dúvidas suscitadas para execução do Regulamento de 1854, em áreas urbanas, obrigaram o governo a emitir avisos circulares. O Aviso Circular nº 2 de 17/01/1855 definiu que "os terrenos do Conselho estão também sujeitos ao Registro". O Aviso de 12/10/1854 definiu a aplicação de artigos 22, 44 e 77 também para as terras dos Rocios ainda sob jurisdição das Câmaras, resultando em garantias às aquisições por quaisquer títulos legítimos, anteriores à Lei de 1850, ocupadas por culturas ou criação, qualquer que fosse sua extensão e ainda, na equiparação a simples posses, das terras em poder do primeiro concessionário das Câmaras e dos títulos passados por elas que não determinavam com precisão os limites das terras. Esse mesmo Aviso introduziu três mudanças importantes com respeito à formação do espaço urbano: I) a exigência que as Câmaras fizessem uma previsão da extensão de terras necessárias a sua expansão; II) que sobre as terras à expansão fossem projetadas as ruas, praças, e futuros estabelecimentos e servidões públicas, além dos lotes que a comporiam; e III) que os lotes seriam adquiridos por aforamento perpétuo, generalizando para todas as Câmaras esta forma de concessão onerosa. Para Simoni (2002, p. 45-51), se as normas baixadas através do Aviso Circular de

1854 fossem aplicadas, “produziriam conseqüências importantes, modificando significativamente o modo de formação de espaço urbano em todo o território nacional”.

Em São Paulo o crescimento populacional se intensificou a partir da década de 1830, sendo estimulado pela construção da ferrovia Santos-Jundiaí, concluída em 1875 e, especialmente pelo crescimento da produção de café a partir da década de 1870. Logo após a aprovação da Lei 605/1850, foram feitas tentativas para aprovação de leis municipais que viabilizassem a cobrança de foro e uma maior autonomia financeira para a gestão municipal. A Lei Provincial nº 13, de 17/07/1852, aprovou a proposta da Câmara, que definia a cobrança de foro para as concessões destinadas à formação de “chácaras”, reduzindo em 100 vezes valor do foro proposto pela Câmara. Além do foro, havia o pagamento de uma quantia adicional para as despesas com a demarcação e medição do terreno. Essa lei foi suspensa em 29/11/1852 pelo presidente da Província, condicionando o aforamento dos terrenos do Rocio à especificação em mapa, da discriminação dos terrenos devolutos e do plano de reserva de terrenos para logradouros públicos, abertura de ruas e praças, etc. O presidente da Província, que era nomeado pelo imperador e distante dos interesses locais, ofereceu ainda um engenheiro, caso a Câmara necessitasse. A colisão com procedimentos usuais de distribuição de terras pelas Câmaras e os interesses locais, neles consolidados, resultaram em impedimentos à elaboração do mapa. As concessões de datas de terra no Rocio continuaram gratuitas até se fazerem presentes os efeitos do Aviso Circular de 12/10/1854, quando a Câmara Municipal de São Paulo não informou a extensão do Rocio e reservas de áreas de circulação e edifícios públicos, resultando na intensificação da prática fraudulenta de aquisição de terras e na suspensão das prerrogativas de concessão de Datas de Terra no âmbito municipal. “A suspensão destas prerrogativas da Câmara do Município de São Paulo perdurou por quatro anos, até que a construção da ferrovia Santos-Jundiaí tornasse insustentável sua continuidade.” (SIMONI, 2002, p. 56).

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

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

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

2.3.3 O período republicano e as terras urbanas - 1889 ao século XX

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

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

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

Nas áreas urbanas, a confusão das normas jurídicas sobre o ordenamento da terra também foi ampliada pelo “Registro Torrens” (obrigatório nessas áreas) e pela Constituição de 1891 (artigo 64), que transferiu as terras devolutas para o domínio dos Estados,

permitindo que organizassem como bem entendessem o seu governo e a sua administração.

No Estado de São Paulo, a Lei nº 16, de 13/11/1891, transferiu às povoações com mais de mil habitantes, as terras devolutas abrangidas por um raio de 6 quilômetros a partir da praça central, que foram designadas “reservadas”. Na capital, num período em que não havia o voto secreto, a escolha dos vereadores era feita para mandados anuais, por um colégio eleitoral de aproximadamente 8.016 eleitores que correspondia a 3,34%⁸⁶ da população. Até a instituição do cargo de prefeito em 1898⁸⁷, as concessões de terras eram outorgadas pela Câmara, e o Tesouro Municipal era incumbido de guardar e realizar os registros relativos aos contratos e transferências. A partir de 1893 as concessões deixaram de ser gratuitas, sendo feitas através de aforamentos e arrendamentos (SIMONI, 2002).

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

Os conflitos mais cadentes que citamos tiveram origem em atos do próprio Estado, seja da Intendência Municipal, seja do governo provisório ou do estadual no início do regime republicano. Envolveram interesses representados pelos vereadores, muito dos quase referentes a terras destinadas a loteamentos. Não constitui problema para os vereadores o fato desses terrenos em litígio estarem sendo vendidos em lotes, recebendo ou não melhoramentos custeados pela Câmara. O problema que colocavam dizia respeito ao modo pelo qual determinados agentes haviam se apropriado de terras e a mantinham sob seu controle;

⁸⁶ Dos 239.820 habitantes em São Paulo na passagem do século XIX para o XX, eram excluídos do colégio eleitoral os estrangeiros, que em 1893 correspondiam a 55% da população da cidade, as mulheres, os homens menores de 21 anos e os analfabetos. Não havia o voto secreto, sendo a eleição facilmente controlada pelos grupos no poder. (SIMONI, 2002)

⁸⁷ Lei Municipal 374, de 29 de novembro de 1898, organizava o poder municipal, criando quatro seções e o cargo de prefeito que seria ocupado pelo vereador Antônio Prado, de 7 de janeiro de 1899 a 15 de janeiro de 1911, eleito e reeleito pelos vereadores anualmente ao longo do período.

Por outro lado, ocupações e apossamentos de terras municipais por populares assumiam proporções inigualáveis [...], o grande número de pedidos de concessão de terras que chegavam ao governo municipal acabaram atravancando seu exame e levando os requerentes ao cercamento puro e simples dos terrenos (SIMONI, 2002, p. 120).

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

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

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

confusão já existente na legislação e nos conflitos de documentação da propriedade imobiliária em áreas urbanas.

O fato de a obrigatoriedade de registro de terras (expressa na Lei Estadual nº 545, de 1898, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 734, de 1900) incidir também sobre as terras reservadas aos municípios indica que os procedimentos definidos para o registro no Estado provocaram também o aumento da confusão no ordenamento jurídico da terra nas áreas urbanas, a partir dos registros que se sobrepuseram a registros de imóveis feitos pela Lei Federal nº 1.237 de 1864.

Entre 1905 e 1916 foram criados mecanismos legais⁸⁸ de arruamento que objetivavam colocar ordem na grande confusão e desacerto da formação dos espaços urbanos no município de São Paulo. Discutindo as dificuldades e a confusão resultante dessa legislação, Simoni (2002) destaca os seguintes fatos: I) fora do raio municipal de 6 quilômetros, o governo municipal não detinha o poder decisório sobre a ocupação do território sendo que os trabalhos de discriminação de terras realizados pelo governo estadual provocaram um desordenado processo de arruamento de grandes extensões da zona rural; II) os regulamentos municipais não tinham alcance sobre a relação de compra e venda e transferência de direitos dominiais, caracterizando a divisão jurídica da propriedade de terras de forma independente do arruamento; III) a inclusão, pela administração municipal, na planta oficial da cidade, de arruamentos sem planos técnicos, com ruas meramente demarcadas por cercas (SIMONI, 2002).

⁸⁸ Entre os dispositivos legais que iniciaram a transferência de encargos para os proprietários de terras, até então atribuídos à Câmara, na formação de arruamentos, destacam-se: o art. 31 da Lei 862/1905 que exigia a entrega, pelos proprietários, de ruas prontas nos loteamentos e a Lei 1193/1909 obrigava-os a contribuir com metade do custo dos calçamentos. A Lei 1.666/1913 que, pela primeira vez, exigia um plano para a abertura de ruas. O Ato 769/1915 regulamentou a lei 1.666/1913 e as disposições legais sobre vias públicas ainda em vigor, estabelecendo um vínculo obrigatório entre projeto e execução, reiterando a proibição de aberturas de ruas que importassem em desapropriação pelo município e lançou mão do instituto de servidão pública para a conversão, em vias públicas, de terras destinadas pelos proprietários ao leito de ruas, praças ou avenidas. O Código Civil de 1916 dedica um capítulo às servidões prediais, que abrange também a servidão de passagem (SIMONI, 2002).

A venda de lotes das terras devolutas apuradas em ações discriminatórias realizadas pelo governo do Estado acontecia de forma dissociada e anterior aos procedimentos de aprovação e execução de arruamentos, favorecendo a ação de grileiros de terra em obter lucros a partir da terra apropriada ilegalmente. Na década de 1920, apesar de as autoridades municipais investirem, entre 1915 e 1923, na implementação de legislação que condicionava a abertura de arruamentos à apresentação de títulos de domínios, o arruamento ilegal estava fora de controle na cidade de São Paulo. A aquisição de lotes em novos arruamentos era acompanhada da insegurança dos compradores quanto ao domínio da terra e de dificuldades para a transferência de superfícies destinadas a ruas, do domínio privado para o domínio público. Nas décadas seguintes continuaram os problemas resultantes do descontrole municipal. Em 1937, Getúlio Vargas promulgou o Ato Federal nº 58 estabelecendo o registro da planta do arruamento e loteamento nos Registro de Imóveis, com base na qual passavam a ser registrados os contratos de compromisso de compra e venda e as vias e espaços livres tornadas inalienáveis. Somente em 1965, veio a exigência legal de que a planta fosse também aprovada na Prefeitura Municipal (SIMONI, 2002).

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

Com o passar do tempo e com o crescimento das cidades, nas áreas centrais urbanizadas e áreas geometricamente definidas, onde a documentação imobiliária foi consolidada através de ações específicas do poder público, de sentenças do judiciário ou influência política de grandes proprietários, a legislação sobre documentação imobiliária e sobre procedimentos de transmissão de titularidade no registro de imóveis funcionava com a

eficácia desejada. Já nas áreas disputadas na periferia ou em vazios nas áreas urbanas, ocorreram os mesmos problemas das áreas rurais onde o domínio não foi consolidado.

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

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

Refletindo sobre o crescimento da população que residia nas cidades brasileiras no período de 1940 a 2000, que passou de 18,8 para 138 milhões e, na década de 1990, aumentou em cerca de 23 milhões de pessoas, Maricato (2001) destaca o fato desse processo de urbanização se apresentar como uma “máquina de produzir favelas” e da cidade legal caminhar para ser o “espaço da minoria”⁸⁹. Nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, se às favelas forem somados os loteamentos ilegais, “os números da ilegalidade atingem a maior parte da população” (MARICATO, 2001, p.38). Essa situação caracteriza a tragédia urbana brasileira que “tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial a partir da privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre (1888)” (Ibid., p. 23). Nesse contexto, segundo a autora, a pobreza se concentra em áreas impróprias como morros sujeitos ao desmoronamento e várzeas sujeitas a inundações, onde prevalecem os altos índices de violência, o desemprego e as relações informais de trabalho.

As invasões ocorrem nas áreas públicas e nas áreas ambientalmente frágeis, geralmente onde incide rigorosa legislação ambiental e onde a situação dominial não foi

⁸⁹ Dados estimados para a população moradora de favelas em algumas cidades brasileiras, reunidos através de consulta a diversas fontes pelo LABHAB – Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. “Rio de Janeiro, 20%; São Paulo, 22%; Belo Horizonte, 20%; Goiânia, 13,3%; Salvador, 30%; Recife, 46%; e Fortaleza 31%.” (MARICATO, 2001, p. 38).

consolidada. “Na própria cidade de São Paulo o arcaísmo e a falta de controle sobre a questão fundiária se verificam. É comum a superposição de propriedades em toda a área de proteção dos mananciais em São Paulo” (MARICATO, 2001, p. 90).

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

A confusão no ordenamento jurídico da terra constitui limites à regularização de assentamentos urbanos subnormais ou em processo de urbanização. Segundo Denaldi, as exigências do Registro de Imóveis constituem uma das dificuldades encontradas nos procedimentos de regularização fundiária pela Prefeitura do Município de Santo André – SP. Entre diversos problemas, a autora cita “a freqüência com que a descrição do terreno constante do registro imobiliário não condiz com a situação física da gleba, conduzindo à existência de ‘parcelamentos maiores’ do que as áreas constantes das matrículas”, fato que leva o Cartório a exigir ações prévias de retificação da área, que são procedimentos judiciais bastantes demorados (DENALDI, 2003, p. 323). Da mesma forma, segundo a autora, boa parte das áreas de reservas de loteamento, que passam ao domínio público por força do artigo 22 da Lei 6.766/79, não foi registrada no Cartório imobiliário, resultando em obstáculos para a regularização fundiária em assentamentos subnormais.

A maior parte das áreas públicas municipais ocupadas por população de baixa renda, para fins habitacionais, encontra-se em reservas de loteamento (62,5% dos assentamentos em áreas públicas). [...] É comum a recusa dos notários em abrir matrículas em nome do município, pugnando pela necessidade de um instrumento formal de doação dessas áreas; À Municipalidade resta a alternativa de buscar junto aos antigos loteadores a regularização da situação, seja consensualmente, seja pelas vias judiciais, o que é um tanto complexo, levando-se em conta que a maior parte dos parcelamentos implantados é muito antiga e que muitos dos seus ex-proprietários já faleceram (DENALDI, 2000, p. 322).

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

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

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

Na cidade de São Paulo, áreas públicas foram usadas para instalações de clubes e associações de caráter privado, através de concessões que atendem interesses privados em detrimento dos interesses públicos (MARICATO, 2001). Essa ocupação foi objeto de uma CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito – na Câmara Municipal. Entre as áreas públicas ocupadas podem ser citadas as áreas destinadas à instalação dos clubes privados denominados: São Paulo Futebol Clube, Sociedade Esportiva Palmeiras, *Sport Club Corinthians Paulista*, Clube Esportivo da Penha, Clube Círculo Militar de São Paulo, Clube de Regatas Tietê, Ipê Clube, Clube Atlético Juventus, Clube do Alto de Pinheiros e, ainda, de áreas para a instalação das sedes de instituições privadas como a Associação Paulista de Magistrados, a Ordem dos Economistas de São Paulo, da Federação Paulista de Futebol de Salão e, mais recentemente, da Casa de Cultura de Israel, localizada à Rua Oscar Freire, ao lado da estação de metrô Sumaré (MOREIRA, 2002).

Pesquisa realizada no Laboratório de Habitação da Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo – LABHAB – revela que, nas áreas urbanas, os valores

assumidos nos precatórios põem em risco a implementação de políticas públicas não somente na área de conservação da natureza, mas também nas áreas de habitação e vias públicas. A pesquisa apresenta a grave situação de diversas Prefeituras da região metropolitana de São Paulo em resultado dos valores alcançados em precatórios de natureza imobiliária (MARICATO et al., 2002).

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

Com o crescimento das cidades, as terras públicas tornam-se escassas e ainda mais sujeitas a interesses privados. A implementação de políticas públicas que demandem terras de domínio público é limitada pelos efeitos dos conflitos dominiais incidentes sobre as terras públicas, terras devolutas e por dificuldades existentes nos procedimentos de desapropriação. Desapropriar uma área para fins de utilidade pública tem se tornado um pesadelo para a administração municipal. A criação de unidades de proteção integral junto às áreas urbanas, também fica limitada, quando não inviabilizada pelos conflitos e indisciplina da documentação e do registro da propriedade imobiliária.

2.4 A indústria das indenizações indiretas nas unidades de conservação

Desde o início da década de 1980 são acolhidas pelos tribunais ações de desapropriações indiretas propostas por interessados que se sentiram atingidos no seu direito de propriedade, por limitação administrativa resultante da legislação ambiental. A

Reserva Florestal de Cunha, foi desapropriada e destinada à administração do Instituto Florestal, em decorrência de condenação sofrida pelo Estado⁹⁰ (VICTOR, 1975).

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

A Constituição do Estado de São Paulo de 1989 define⁹¹: “Ficam mantidas as unidades de conservação atualmente existentes, promovendo o Estado a sua demarcação, regularização dominial e efetiva implantação no prazo de cinco anos, consignando nos próximos orçamentos as verbas para tanto necessárias”.

Como consequência da não-implementação de políticas eficazes de regularização fundiária, particulares munidos de precários documentos imobiliários passaram a reivindicar indenizações por prejuízos resultantes das limitações da legislação de parques e estações ecológicas. Nesse processo, as irregularidades da documentação imobiliária foram úteis para o surgimento da denominada “indústria das indenizações ambientais”.

O “Plano de Ação Emergencial”, elaborado pela DRPE - IF, destacou o grande número de invasões que se consolidavam principalmente no PESM e no PEJ, e registrou a contradição entre a falta de recursos para a implantação e proteção das unidades de conservação do Estado e o dispêndio de grandes somas do erário para indenizações de áreas objeto de processos de desapropriações indiretas (SÃO PAULO, 1992).

O relatório denominado *Desapropriações em Parques e Estações Ecológicas*, elaborado pela DRPE – IF (INSTITUTO FLORESTAL, 1995) proporcionou uma primeira visão de conjunto dos conflitos, revelando distorções nos valores pagos em desapropriações

⁹⁰ Ação judicial nº 109/82 – Comarca de Cunha.

⁹¹ Artigo 44 – Disposições Transitórias.

indiretas e nos mapas apresentados. Esse documento sistematizou mais de 40 conflitos de documentação imobiliária, em unidades da Serra do Mar e litoral e Vale do Ribeira, com exemplos de irregularidades já comprovadas em ações de desapropriações e indicando possíveis irregularidades em ações que, na ocasião, estavam em andamento.

No mesmo período houve destaque na imprensa para as irregularidades e excessivos valores alcançados nos cálculos de indenizações em ações de desapropriações indiretas em UCs e, nos mapas que instruem processos de indenizações indiretas⁹².

Em nível federal, a gravidade do problema das superindenizações era identificada em vários Estados. Em 1999, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) publicou o *Livro Branco das Superindenizações* (BRASIL, 1999b), contendo informações sobre mais de 70 processos judiciais que tratam de desapropriações indiretas. Os cálculos das superindenizações da reforma agrária alcançaram mais de R\$ 7 bilhões.

Tomamos a iniciativa de trazer ao conhecimento da população um tema que tem representado elevadíssimo ônus para os cofres públicos e, por consequência, à sociedade como um todo. Trata-se da elevação, artificial e exorbitante, dos valores pagos a título de indenização aos proprietários de

⁹² Entre o grande número de reportagens, podem ser citadas: MACEDO, F. Procuradoria investiga indenizações suspeitas: proprietários de terras localizadas em áreas de preservação ambiental conseguem na justiça valores considerados exagerados. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 23 mar. 1995, p. A16; MACEDO, F. Justiça aponta irregularidade em indenizações. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 22 maio. 1995; MACEDO, F. Decreto permitiu acordo milionário: crédito adicional tornou viável pagamento de indenização ao sogro de ex-procurador-geral. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 6 mar. 1995, p. A6; AITH, M. e MARIANTE, J. H. SP paga mais por desapropriações: Justiça condena SP a pagar R\$ 6 Bilhões – Terras na Serra do Mar e Juréia são desapropriadas por valor dez vezes maior que o de mercado. *Folha de S. Paulo*, 10 nov. 1996. p. 1-8; GODÓY, M. Procuradoria denuncia fraude de R\$ 50 bi: Dossiê acusa criação de “indústria” que pede ao Estado, indenização até por terras públicas e penhascos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 4 nov. 1997. p. 3-10; BRESSAN, S. Indústria das indenizações: disputa jurídica ameaça preservação ambiental. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 11 nov. 1997. p.A4; GRANATO, F. Procuradoria abre inquérito para apurar superavaliações: fazenda da JNL, indenização de R\$ 1 bilhão por área montanhosa e praticamente abandonada. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 14 jul. 1999, p. A3; TEM muita gente roubando: em que parte do mundo, desapropriar 1 alqueire de terra custa US\$ 26 milhões. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 24 jul. 1999, p. A3; BRESSAN, S. Precatórios dão lucro de até 50 vezes maior do que a Bolsa de Valores: superavaliação de áreas transformou indenização por desapropriação em negócio milionário. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 8 ago. 1999. p. A 12.

terras desapropriadas por interesse social para fins de reforma agrária. A coleção de casos que apresentamos aqui, e que são apenas uma amostra, chegam a oito bilhões de reais em valores atualizados.

O artifício da elevação exponencial dos preços das terras desapropriadas ocorre quase que invariavelmente por meio de ações judiciais, em processos que se arrastam por anos nas diversas instâncias do Poder Judiciário. Nos cálculos judiciais foram incluídas, ao longo dos anos, alegadas perdas com produção agropecuária não realizada, cujos lucros cessantes são atualizados monetariamente e capitalizados. Isso ocorre a despeito de serem as terras desapropriadas pelo Incra, por definição, improdutivas. O mesmo acontece com as avaliações das benfeitorias dos imóveis desapropriados, sejam elas reprodutivas ou não, assim como com a absurda indenização da cobertura vegetal nativa (BRASIL, 1999b, p.1).

Da mesma forma, a gravidade da situação no Estado de São Paulo fez com que o presidente da Assembléia nomeasse uma Comissão Parlamentar de Inquérito⁹³. A finalidade da CPI consistiu na averiguação da existência e os fatos relacionados à chamada “indústria de indenização ambiental no Estado”. Comentando os resultados expressos no Relatório CPI das Desapropriações Ambientais, Teixeira Jr. afirma:

Ficou comprovado nas diversas reuniões e oitivas realizadas que, na grande maioria dos casos, as indenizações imputadas ao Estado eram exorbitantes, pautavam-se em registros imobiliários inconsistentes, desprovidos de qualquer caracterização física do imóvel e que sequer informavam as respectivas áreas, mormente registradas pelo instituto da matrícula, ou seja, já na vigência da atual legislação, sob a égide dos preceitos anteriormente emanados. [...] Conforme já mencionado, os registros imobiliários e levantamentos técnicos, aos quais consubstanciam-se a grande maioria das ações de desapropriação indireta, são totalmente desprovidos de elementos técnicos satisfatórios e exigíveis a localização dos imóveis.[...] Ao final da expropriatória indireta, a par de compensar – por muitas vezes muito mais do que regiamente – o administrado, o Estado adjudica o bem objeto da ação. Presume-se, pois, que, em atendimento aos princípios basilares de registros públicos, tenha o Estado incorporado ao seu patrimônio (= a patrimônio público, de todos) bens perfeitamente identificados, situados no espaço em

⁹³ Constituída pela aprovação do requerimento nº 907 de 1999 (Ato nº 55 de 1999, publicado no Diário Oficial da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, em 10 de novembro de 1999).

perfeita sintonia com o disposto em seu registro. Por mais das vezes, led o engano. Ações verdadeiramente temerárias, calcadas em atos registrários imprecisos, conseguiram o intento. Milhões de reais suportados pelos contribuintes (TEIXEIRA JÚNIOR, 2002, p. 40 e 42).

As publicações da Procuradoria Geral do Estado e Secretaria do Meio Ambiente, denominadas *Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas*, apresentam trabalhos de defesa do Estado em ações de indenização indireta, nas quais são constatadas diversas irregularidades e valores de indenizações que chegam a atingir 1 bilhão de reais (SCHWUENK e AZEVEDO, 1998; e PGE, 1999).

Em 2002, existiam 1.169 processos judiciais de ações ambientais em áreas protegidas no Estado de São Paulo, distribuídas conforme a tabela abaixo:

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

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

O mesmo autor apresenta, entre os pressupostos que pautam as linhas gerais de defesa do Estado, em juízo, as questões referentes à prova inequívoca de domínio e posse – “porque muitas vezes há dúvidas relevantes sobre a titularidade e posse efetiva dos interessados nas áreas onde se localizam estas áreas protegidas, principalmente no litoral e

Vale do Ribeira” – e a espacialidade da restrição, “para verificar se o imóvel está realmente inserido nos limites da área protegida” (AZEVEDO, 2002, p.26).

O grande número de irregularidades existentes permite uma visão da gravidade dos efeitos da indisciplina na documentação e no registro da propriedade imobiliária. As proporções assumidas e os riscos ao erário, decorrentes das ações de indenização indireta, provocaram debates da sociedade na passagem do século XX para XXI, colocando o tema em evidência⁹⁴.

No início do século XXI, as ações referentes a desapropriações indiretas constituem a principal ameaça às unidades de conservação de proteção integral do Estado.

⁹⁴ Entre eventos realizados sobre o tema, podem ser citados: Seminário sobre Desapropriações Ambientais, na sede da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, em 1999; o primeiro e o segundo “Seminários de Direito Ambiental Imobiliário”, promovidos pelo Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, em 1994 e 1999, respectivamente; o 1º Encontro de Grupos Especiais de Promotores de Justiça do Meio Ambiente – Desapropriação indireta e Mata Atlântica: um balanço, na EEJI em 1996; e, promovidos pelo LABHAB com apoio do Lincoln Institute of Land Policy, na FAU USP, o seminário “Preço de desapropriação de terras: limites às políticas públicas nas áreas de habitação, meio ambiente e vias públicas em São Paulo”, em 2000 e o Workshop “Terras públicas para políticas sociais: aquisição e desapropriação” em 2002.

3. Estudos de casos

3. ESTUDOS DE CASOS

Neste capítulo são apresentados estudos de casos que retratam os efeitos da indisciplina do ordenamento jurídico da terra sobre as políticas de implantação das unidades de conservação no Estado, no século XX. O primeiro estudo refere-se à grilagem de terras que provocou o desaparecimento de importantes e extensas reservas florestais, instituídas legalmente, no início da década de 1940, em terras públicas do Pontal do Paranapanema.

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

A escolha das áreas estudadas e o grau de detalhamento das informações foram definidos pela acessibilidade às informações técnicas anexadas a processos administrativos, em relatórios técnicos e publicações que tratam da questão. Dessa forma, o Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira apresenta um maior detalhamento dos conflitos de documentação imobiliária, seguido do Parque Estadual de Jacupiranga e de situações específicas levantadas na Estação Ecológica Juréia-Itatins e no Parque Estadual da Serra do Mar. Na seqüência, são apresentadas irregularidades e situações específicas que ocorrem nos Parques Estaduais Carlos Botelho, Ilhabela, Ilha do Cardoso, Xixová-Japuí e outras áreas naturais com potencial para criação de unidades de conservação. O conjunto desses estudos demonstra que a indisciplina da documentação e do registro da propriedade imobiliária ocorre de forma generalizada, dificultando a consolidação de um Sistema Estadual de Unidades de Conservação.

3.1 O desaparecimento das Reservas Florestais do Pontal do Paranapanema

Um systema novo, que reúna à administração séria a justiça rigorosamente feita, exercida por pessoal idôneo, e, si preciso for, apoiada em força publica adrede destacada, eis o que cumpre applicar para resolver a importante questão de terras do Paranapanema⁹⁵.

Uma importante referência para o entendimento dos limites impostos pela questão fundiária à implantação de unidades de conservação é a destruição da Grande Reserva do Pontal criada pelo Decreto Lei nº 13.075 de 25/11/1942, e da Reserva Lagoa São Paulo, criada pelo Decreto-Lei nº 13.049, de 06/11/1942, sobre terras públicas no início da década de 1940, que foram griladas e queimadas em poucas décadas.

No boletim nº 4 de 1890, denominado *Considerações Geographicas e Econômicas sobre o Valle do Rio Paranapanema* e elaborado pela Comissão Geographica e Geológica do Estado de São Paulo, podem ser encontradas as primeiras referências sobre a grilagem de terras públicas do Pontal do Paranapanema.

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

⁹⁵ COMMISSÃO GEOGRAPHICA E GEOLÓGICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Considerações Geographicas e Econômicas sobre o Valle do Rio Paranapanema*. São Paulo: Boletim nº 4, 1890, p. 30.

A grande Reserva Florestal do Pontal do Paranapanema, em cerca de 250.000 ha de terras públicas, foi grilada e queimada, ocorrendo inclusive a utilização “de herbicidas como o ‘agente laranja’, em 5.000 ha, próximo à área do Morro do Diabo, com efeitos brutais para o meio ambiente” (INSTITUTO FLORESTAL, 1995; SÃO PAULO, 1999D, p. 75).

A Reserva do Pontal do Paranapanema foi proposta inicialmente por Alberto Loefgren, em 1905. Em 1936, o Estado declarou ilegítimos todos os títulos que tiveram origem em invasões de terras públicas e foram irregularmente registrados na metade dos anos de 1850, recuperando a terra para si. Em 1941 e 1942, o interventor Fernando Costa decretou a reserva que se estendia por 3 mil km². Fernando Costa morreu em acidente automobilístico, quando fazia campanha para governador em 1946. Adhemar de Barros foi eleito governador com apoio dos prefeitos do noroeste do Estado, renunciando à propriedade estadual sobre quase metade da Reserva do Pontal e permitindo que ela fosse atravessada por uma ferrovia (DEAN, 1996).

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

Em maio de 1954, os jornais da capital estadual⁹⁶ iniciaram uma campanha em favor da preservação, revelando nomes de diversos funcionários envolvidos em ilegalidades no Pontal e exigindo a retirada de invasores de terras declaradas protegidas. O governador Jânio Quadros propôs a proteção de 90% da área da Reserva que, segundo um levantamento aéreo, permaneciam cobertos pela floresta. “A defesa do Pontal pela administração Quadros foi inócua e seus sucessores demonstraram preocupação ainda menor” (DEAN, 1996, p. 296). O avanço das ações dos grileiros e o declínio das reservas florestais podiam ser observados, no período 1955 a 1961, nos carregamentos ferroviários de toras e na madeira serrada em Presidente Prudente.

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

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

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

Leite descreve a destruição da Reserva Lagoa São Paulo e da Grande Reserva do Pontal do Paranapanema e o processo de retomada, pelo Estado, da Reserva do Morro do Diabo. Apresenta fatos que ocorreram durante a realização de ações discriminatórias em Presidente Prudente, que reconheceram a natureza devoluta das terras, confirmada pelo Tribunal de Justiça do Estado e, em Presidente Venceslau, onde as terras foram julgadas

⁹⁶ Ver em Dean, 1996, p. 430, notas 23, 24, 25 26, e 28 as referências das diversas reportagens dos jornais *Folha da Manhã*, *O Estado de S. Paulo* e *Jornal da Tarde*.

devolutas. Títulos originados em grilagens, fraudes e declarações falsas ao Registro Paroquial foram declarados imprestáveis⁹⁷ (LEITE, 1998).

São apresentados, a seguir, alguns trechos compilados de Leite (1998), que exemplificam as forças que impulsionaram as ações realizadas para a ocupação do patrimônio público abrangido pelas reservas florestais:

Segundo informações colhidas, em Presidente Venceslau, de todas as comissões formadas com objetivo de verificar a situação da Reserva Lagoa São Paulo, faziam parte funcionários do escritório da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário daquela cidade, alguns deles comprometidos com grandes ocupantes de imóveis rurais nas áreas das reservas. (LEITE, 1998, p. 73). [...] Sobre as terras adquiridas, a maioria dos compradores recolhia normalmente o imposto territorial rural. Esta sempre se constituiu na maneira prática de, aos poucos, preparar terreno para a solicitação na justiça, pelo interessado, da alienação do imóvel em seu nome, tendo em vista a ocupação por “posse pacífica e pagamento regular dos impostos” (Ibid., p. 85). [...], na cidade de Presidente Venceslau, um grupo de interessados engendrava um plano que pudesse valorizar legalmente os títulos de posse dentro do perímetro do Morro do Diabo. Tal grupo acabaria por comprometer autoridades fiscais, o promotor e o juiz da comarca. Além dos próprios interessados no imenso imóvel, naturalmente. A Operação envolveria milhares de cruzeiros, em espécie e em terras [...] O golpe consistia basicamente em levar a hasta pública algumas “propriedades”. Os arrematantes obteriam assim, da própria justiça, um documento legalizado que os integraria no domínio da terra arrematada. O valor mais profundo do golpe, no entanto, é que se abriria o caminho para a legalização de todos os demais títulos, valorizando-os, o que tornaria regular o comércio de terras (Ibid., p. 87). [...] as grandes aventuras imobiliárias do Pontal eram quase sempre praticadas por prefeitos ou ex-prefeitos das cidades da região. Havia mesmo o envolvimento de figuras influentes dos Poderes Legislativo e Executivo estadual. Parentes próximos, às vezes. (Ibid., p. 89) [...] Era a política do fato consumado: punha-se fogo à mata antes que fosse salva pela lei (Ibid., p. 91).

⁹⁷ O Registro do Vigário estabelecido pelo Regulamento 1318 de 1854, que constituiu um vetor de formalização de superposição de documentação da propriedade imobiliária favorecendo e reconhecendo processos de grilagens de terras, é discutido no capítulo 2 do presente trabalho.

Comentando o cenário de destruição de reservas florestais, violência e apropriação ilegal de terras públicas que caracterizou a ocupação do Pontal, Leite apresenta destaque para a campanha pública feita pelos jornais da época e o aparecimento das primeiras associações protetoras do meio ambiente em São Paulo: a Campanha Associativa de Proteção à Natureza e a Associação de Defesa da Flora e Fauna (LEITE, 1998). A pesquisa feita pelo autor demonstra que a destruição das Reservas do Pontal e Lagoa São Paulo foi feita sob ações de grilagem de terras, violência contra o pequeno produtor, e demonstra, também, o envolvimento de autoridades do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário⁹⁸.

Em 1943, o governo Fernando Costa passou⁹⁹ a responsabilidade da guarda dessas reservas, da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário para o Instituto Florestal, que não foi dotado pelo governo “de meios necessários para exercer a guarda efetiva das reservas. E as invasões continuaram, ampliando-se as derrubadas” (LEITE, 1998, p. 71).

Esses fatos evidenciam a incapacidade histórica de estruturação dos governos para as diversas etapas de estabelecimento do controle sobre terras devolutas, desde a execução de ações discriminatórias até a implementação de atividades contínuas de fiscalização do patrimônio imobiliário público envolvido. O aperfeiçoamento da legislação de ordenamento da terra e as ações governamentais foram seguidos de processos de desestruturação dos avanços alcançados, determinados por interesses privados.

O caso do Pontal do Paranapanema é um exemplo de um trabalho governamental para apuração de terras devolutas, levado às últimas conseqüências, com destinação das terras públicas à conservação ambiental, que foi destruído numa etapa seguinte, pela falta de ações decisivas para fiscalização e conservação do patrimônio público ambiental e imobiliário, abrindo as portas para a grilagem, devastação florestal e violência social. A Lei e o aparato estrutural dos órgãos públicos não constituíram instrumentos úteis para o

⁹⁸ Ver descrição do golpe aplicado para legalização de títulos no interior das terras públicas da gleba do Morro do Diabo, com o envolvimento de autoridades fiscais, o promotor e o juiz da comarca. O golpe serviria também para justificar a liquidação das Reservas da Lagoa São Paulo e do Pontal. (LEITE, 1998. p. 87-88).

⁹⁹ Decreto-Lei nº 13.487, de julho de 1943, art. 3º.

enfrentamento de grupos privados representados junto a autoridades beneficiadas pelas riquezas resultantes da ocupação ilegal de terras devolutas.

Cem anos após a Lei de Terras de 1850, a devastação de florestas existentes sobre terras devolutas apuradas em ações discriminatórias era feita, também em desrespeito à legislação do ordenamento da terra e à legislação ambiental, por meio da grilagem de terras, para a formação rápida de latifúndios, com o objetivo de evitar que reservas florestais criadas pelo poder público fossem preservadas.

As três reservas florestais abrangiam originalmente o total de 297.340 ha de terras públicas, restando apenas a Reserva Florestal do Morro do Diabo, hoje Parque Estadual Morro do Diabo, com apenas 33.345 ha. Os mapas apresentados nas figuras 3 e 4 permitem a visualização da abrangência da destruição daquelas que poderiam ser reservas de inestimável patrimônio biológico, destinadas ao conhecimento científico das futuras gerações. Tratou-se de investida contra o patrimônio imobiliário público da Fazenda do Estado de São Paulo e patrimônio ambiental público, de interesse difuso.

O desaparecimento da grande Reserva Florestal no Pontal do Paranapanema estabelece um marco definitivo do fim das porções florestais contínuas no interior do Estado de São Paulo. No final do século XX, no interior do Estado, não existem mais áreas florestais nativas contínuas de grande extensão. Os remanescentes concentram-se em um reduzido número de unidades que abrigam, de forma precária, em fragmentos de pequeno a médio porte, como no Parque Estadual do Morro do Diabo, o que restou da biodiversidade original. “São fragmentos florestais insulados, numa paisagem regional de áreas urbanizadas ou destinadas à agropecuária, onde se faz presente o conflito fundiário e social pela posse da terra” (COSTA NETO et al., 2000, p. 441).

Situação original

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

Área Remanescente
Parque Estadual Morro do Diabo – 33.845 ha

Figuras 3 e 4 – A devastação das Reservas Florestais do Pontal do Paranapanema (adaptadas de LEITE, 1998 e SÃO PAULO, 2005)

Figura 5 - Unidades selecionadas para estudos de casos nas regiões da Serra do Mar e litoral do Estado (COSTA NETO, 2006)

3.2 Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – PETAR

O patrimônio natural abrangido pelo PETAR foi alvo de ações de conservação desde o início do século XX, quando foram iniciados levantamentos¹⁰⁰ sobre o riquíssimo patrimônio espeleológico¹⁰¹ existente na região e foram desapropriadas dez grutas pelo governo do Estado¹⁰². O PEAR – Parque Estadual do Alto Ribeira, com 35712 ha, foi criado pelo Decreto 32.233, de 19/05/1958, após uma série de reportagens¹⁰³ veiculadas nos jornais *A Gazeta* e *Folha da Manhã*. Foi denominado Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira, pela Lei 5.973, de 23/11/1960, tombado pelo CONDEPHAAT pela Resolução 40/1985, reconhecido pela UNESCO, em 1991, como Reserva da Biosfera da Mata Atlântica (COSTA NETO et al., 1997) e, em 1999, como Sítio Natural do Patrimônio Mundial.

Apesar das pressões exercidas por organizações não-governamentais, até o final da década de 1970, o PETAR não havia sido objeto de projeto de implantação. Em 1985 foi iniciada a implementação do Projeto PETAR, que objetivou a regularização fundiária e o desenvolvimento de metodologia para a resolução dos conflitos fundiários incidentes sobre outras unidades do Vale do Ribeira, litoral e Serra do Mar (SÃO PAULO, 1988 e 1991).

¹⁰⁰ Entre as publicações do final do séc. XIX e início do XX: KRONE, Ricardo. As Grutas Calcárias de Iporanga.: *Revista do Museu Paulista* 3:477-500. 1889; COMISSÃO GEOGRAPHICA E GEOLOGICA DO ESTADO DE S. PAULO. 2. ed. *Exploração do Rio Ribeira de Iguape*. São Paulo: Typographia Brasil de Rothschild & Co., 1914.

¹⁰¹ Espeleologia: exploração e estudo de grutas e cavernas.

¹⁰² Lei Estadual, nº 1.064 de 29/12/1906.

¹⁰³ Entre as reportagens, podem ser citadas: Constituirá Parque Estadual a Região das Grutas [...]. *A Gazeta*, São Paulo, nº 7; Será criado um Parque na região Apiaí-Iporanga. *A Gazeta*, São Paulo, 27 nov. 1956; No sul do Estado, Decreto governamental visando a proteção de grutas calcárias - Comissão para estudar o futuro Parque Estadual. *A Gazeta*, São Paulo, 18 mar. 1957; Dentro de 90 dias, os estudos finais para a criação do Parque Estadual do Alto Ribeira. *A Gazeta*, São Paulo, 29 ago. 1957; Criação do Parque Estadual do Alto Ribeira, entregue ontem ao secretário da Agricultura o relatório da comissão. *A Gazeta*, São Paulo, 26 nov. 1957; Por Decreto do governador, criado o Parque Estadual do Alto Ribeira. *A Gazeta*, São Paulo, 20 maio 1958; Famoso conjunto de grutas integra o Parque Estadual do Alto Ribeira. *Folha da Manhã*, 21 maio 1958; Constituem um dos mais importantes conjuntos do mundo as grutas do Parque do Alto Ribeira. *Folha da Manhã*, 13 jun. 1958.

As ações do Projeto PETAR, que foram registradas nos documentos – *Projeto PETAR – Sistematização de Dados e Atividades em Andamento 1988* – e *Projeto PETAR 1991*, representaram uma alternativa aos Planos de Manejo que, descolados da realidade de campo, eram feitos a partir de metodologias importadas de países desenvolvidos, que apresentam realidade diversa da realidade brasileira. Esses Planos de Manejo, ao longo do tempo, foram mantidos dentro de gavetas, sem nenhuma função prática na implantação das unidades. A ruptura apresentada por esses documentos teve como principal característica a exposição dos conflitos enfrentados para implantação efetiva de parques, dos quais se destacaram os conflitos de documentação e do registro imobiliário, que potencializam sociais, os resultantes da extração clandestina de vegetais e minerais, dos desdobramentos políticos e outros que podem inviabilizar a própria existência dessas unidades.

Desde o início dos trabalhos, no PETAR foi evidenciada a necessidade de equacionamento e resolução definitiva dos conflitos de documentação e do registro da propriedade imobiliária. Esses conflitos apresentaram uma diversidade, complexidade e confusão que dificultaram as ações de implantação do parque. Atividades de fiscalização, implantação de estruturas físicas, demarcação de divisas ou manejo florestal eram acompanhadas da necessidade de levantamento das irregularidades e da administração dos desdobramentos burocráticos, judiciais, administrativos e políticos.

As informações coletadas e analisadas no caso do PETAR foram agrupadas, num primeiro momento, de forma a demonstrar a relação direta existente entre documentação imobiliária irregular e ações visando o desmatamento ilegal e implantação de loteamentos clandestinos. Na sequência, foram descritas situações de superposições múltiplas de registros de imóveis, configurando os denominados “andares de terras”, onde a confusão da documentação imobiliária é útil para a ocupação de terras públicas internas ao Parque.

Os estudos são concluídos com situações em que a superposição de registros imobiliários produziu efeitos mais graves. Duas propriedades particulares, que se

sobrepõem uma a outra e, ainda, apresentam conflitos com outros registros de imóveis particulares e terras de domínio público, foram objeto de ações promovidas pelos proprietários contra a Fazenda do Estado, com indenização pelo governo do Estado.

Documentação irregular, desmatamentos e loteamentos clandestinos no PETAR ¹⁰⁴

No ano de 1986, as equipes da Polícia Florestal, do DPRN¹⁰⁵ e do Projeto PETAR realizaram vistorias conjuntas em área do entorno do PETAR, embargando atividades de desmatamento que estavam amparadas por autorizações expedidas com base em documentação irregular, que indicavam a existência de processos administrativos tramitando junto aos órgãos responsáveis pelo controle florestal do Estado.

A análise dos processos administrativos, permitiu a identificação de irregularidades na documentação imobiliária anexada a eles, que eram utilizadas para obtenção de autorizações nos órgãos responsáveis, com o objetivo de conferir um caráter legal às ações ilegais realizadas em campo. Entre elas, pode ser destacada a precariedade das descritivas cartográficas e dos mapas apresentados pelos infratores, que não permitiam a localização dos imóveis, favorecendo a extração de recursos naturais em qualquer área.

A partir desses fatos foi definida, como procedimento metodológico, a análise criteriosa de processos e documentos cartorários, nas ações de interessados em áreas do interior do Parque e sua zona envoltória. As informações levantadas foram sistematizadas, permitindo a visão integrada das irregularidades e favorecendo a adoção de estratégia conjunta dos órgãos estaduais. A figura 6 permite a visualização das frentes de atividades ilegais de extração de madeira e outros recursos naturais do PETAR, viabilizadas pelo uso de documentação imobiliária irregular (Figura 6).

¹⁰⁴ SAA/SMA nº 184.232/80, SAA/SMA nº 58.456/82, SAA/SMA nº 58.432/82, SAA/SMA nº 60.603/86, SAA/SMA nº 57.827/84, IBDF nº 4742/88 e 10.202/89; Projeto PETAR (SMA, 1988) e Projeto PETAR (SÃO PAULO, 1991).

¹⁰⁵ Divisão de Proteção dos Recursos Naturais – DPRN, posteriormente denominado Departamento de Proteção dos Recursos Naturais – DEPRN, órgão da Secretaria de Estado do Meio Ambiente responsável pelo licenciamento de atividades de supressão de vegetação.

Figura 6 – Frentes de atividades ilegais no PETAR, viabilizadas por documentação irregular (Adaptada de: SÃO PAULO, 1991)

Na seqüência, impedidos de realizar as ações de desmatamento, interessados nas autorizações que foram canceladas, passaram a vender lotes no interior do Parque para pessoas de pouco poder aquisitivo, com o apoio de uma imobiliária da cidade de São Paulo.

A análise da documentação anexada a procedimentos administrativos e judiciais¹⁰⁶ permitiu a identificação do movimento articulado dos infratores, visando à utilização da confusão existente na documentação imobiliária, para viabilização de duas frentes de loteamentos clandestinos.

Entre as irregularidades identificadas na documentação imobiliária anexada aos processos analisados, podem ser destacadas: I) precariedade dos mapas apresentados pelos interessados, que não continham referências para a localização dos imóveis em campo; II) utilização de título de imóvel expedido irregularmente pela Prefeitura Municipal de Iporanga; III) superposição com terras que estavam sendo indenizadas, em procedimentos de desapropriação indireta pelo governo do Estado de São Paulo¹⁰⁷; IV) superposição com terras devolutas estaduais; V) superposição com terras reconhecidas como de terceiros, na ação discriminatória do 25º perímetro de Apiaí; e VII) “migração” e aumento da área do imóvel Córrego Arraial ou Trempes, com localização transferida do município de Iporanga para Apiaí, com área alterada de 188,20 ha para 193,60 ha e depois para 3.630 ha¹⁰⁸.

Apesar da identificação de irregularidades na documentação, a paralisação das ações dos infratores em campo somente se deu a partir de uma contínua e integrada ação de fiscalização. O resultado dessas ações culminou com a prisão dos infratores quando

¹⁰⁶ Processos referentes às autorizações de desmatamento: SAA/SMA 184.208/1980; SAA/SMA 60.117/1988; SAA/SMA 60.643/1988; SAA/SMA 61.922/1988; IBDF (IBAMA) 01543/1989, e SMA 84.007/1990. Denúncias de desmatamentos ilegais no Parque: CONSEMA 56.168/86 e SMA 60.663/86. Análise de documentação imobiliária apresentada pelos interessados: Processo 84.118/82 – 6 - PPI. Retificação judicial de documentação imobiliária: Processo Judicial 403/1989.

¹⁰⁷ Processo judicial 112/1974 – 5ª Vara da Fazenda Estadual da Capital.

¹⁰⁸ SMA 84.007/1990; SMA 61.922/1988; IBDF 015.346/1989 e Processo Judicial 403/1989.

levavam compradores para ocupar áreas do Parque¹⁰⁹, processos administrativos e judiciais e, também, em ações junto ao PROCON (Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor), para a defesa dos compradores que não puderam tomar posse dos lotes.

Devido à confusão gerada pela documentação irregular, a equipe técnica do PETAR anexou aos diversos procedimentos administrativos relatório¹¹⁰ que apresenta o “histórico das peregrinações administrativas, judiciais e políticas dos infratores, no propósito de obterem autorizações para a exploração de áreas rurais, das quais se dizem proprietários”. Esse relatório detalha as irregularidades identificadas nos processos analisados e as ações ilegais em campo, indicando medidas necessárias para a contraposição dos órgãos públicos e anexando mapa que permite a visualização do movimento dos infratores em campo, com destaque à migração de documentação imobiliária (Figura 7).

A análise dos processos demonstrou que, a confusão existente na documentação imobiliária, quando utilizada na instrução de procedimentos administrativos e judiciais, pode gerar desdobramentos imprevisíveis na avaliação dos órgãos públicos e favorecer o desenvolvimento de ações ilegais em campo.

¹⁰⁹ Boletim de ocorrência 168 de 17/03/90 – Delegacia de Apiaí.

¹¹⁰ *Relatório das Irregularidades das Ações dos infratores em áreas internas ao PETAR – Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – e zonas envoltórias.*

Figura 7 – Frentes de atividades ilegais e loteamento clandestino no PETAR, viabilizadas por documentação irregular. (Adaptada de: SÃO PAULO, 1991)

Superposição de registros imobiliários sobre terras públicas no PETAR

O 17º perímetro de Apiaí¹¹¹, situado na região norte do PETAR, abrange área de 9.199,10 ha. Como resultado da ação discriminatória, uma gleba de 8.055,23 ha foi registrada em nome da Fazenda do Estado e destinada para a administração do Parque¹¹², (Figura 8).

A primeira irregularidade de documentação imobiliária sobre terras públicas desse perímetro foi identificada num período anterior ao desenvolvimento do Projeto PETAR¹¹³. Em 1981¹¹⁴, entidades que lutam para a conservação de cavernas no Brasil, especialmente a Sociedade Brasileira de Espeleologia – SBE – e associações de geólogos e geógrafos, realizaram uma campanha que deu início a uma série de ações de defesa do PETAR.

Nesse contexto, a SBE encaminhou ofícios¹¹⁵ à Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento – SAA –, solicitando providências governamentais para o cancelamento do título de domínio expedido irregularmente pelo governo do Estado.

O Decreto Estadual sem número, de 29/12/1969, retificado em 31/12 do mesmo ano, excluiu do Parque uma gleba de 609,17 ha de terras públicas do 17º perímetro de Apiaí (Figura 9, polígono A), e, em 28/09/1971, foi expedido o título de domínio pela PGE – PPI (Procuradoria Geral do Estado – Procuradoria do Patrimônio do Estado)¹¹⁶ para a Cia. de Cimento SP. Esse ato foi caracterizado como ilegal, por descumprir a Lei nº 5.973, de

¹¹¹ Os perímetros delimitados em comarcas são áreas definidas para a atuação da PPI na execução de ações discriminatórias, que, por meio de levantamentos em campo e análise de documentação imobiliária, define quais os documentos válidos, quais as terras particulares e quais as terras que, por não ter documentação particular válida, retornam ao poder público na forma de terras devolutas. As terras devolutas são arrecadadas pelo Estado, incorporadas ao patrimônio do Estado e destinadas às políticas que demandam terras públicas.

¹¹² Ação Discriminatória realizada na década de 1930, sentença de 06/08/1940. Matrícula nº 2987 - Registro de Imóveis da Comarca de Apiaí - 4 de junho de 1987.

¹¹³ SAA/SMA nº 82.151/1983; SAA/SMA nº 83.872/1983; SMA nº 10.406/89 e documento: Projeto PETAR 1991.

¹¹⁴ ENTIDADES lutam para manter cavernas de SP. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 13 dez. 1981. p. 35.

¹¹⁵ Ofícios - Comissão Nacional de Proteção do Patrimônio Espeleológico CPP/SBE 01, 02, 08 e 13 de 1983.

¹¹⁶ PPI 48.115/71.

23/11/1960, que definiu as terras abrangidas pelo PETAR como inalienáveis e de conservação perene.

Devido ao não-atendimento à solicitação de 1983, as pressões de organizações não-governamentais foram retomadas em 1986, resultando em procedimentos administrativos¹¹⁷ do Conselho Estadual do Meio Ambiente e do Departamento de Parques e Áreas Naturais – DEPAN. Esses procedimentos foram encaminhados a PPI, sendo autuado processo¹¹⁸ que tratou da reincorporação da área em questão no PETAR.

No entanto, somente em 1991, nos momentos que antecederam o prazo de 20 anos de prescrição para o cancelamento dos atos administrativos, estes foram declarados nulos por força de despacho do governador e do Decreto nº 33.865, ambos de 25/09/1991¹¹⁹. Com o cancelamento do título a questão passou a ser tratada judicialmente, uma vez que a empresa contestou a decisão do governo do Estado.

Em paralelo, após 1985, foram identificados diversos registros de imóveis sobre as terras públicas do 17º perímetro de Apiaí, que se sobrepõem uns aos outros, denominados de “andares de terra”¹²⁰.

A sucessão de registros superpostos “em andares” foi constatada a partir de vistoria realizada em área onde estavam sendo implantadas atividades de agricultura e piscicultura. Essas atividades estavam sendo realizadas com autorizações de desmatamento¹²¹ do órgão responsável, para uma área situada fora do Parque¹²².

¹¹⁷ Ofício 303/85 e ofício 244/86 do CONSEMA, ofício 381/88 do DEPAN e SMA 10.406/89.

¹¹⁸ PPI 96.891/86

¹¹⁹ DOE, Sec.I, São Paulo, 101(182) quinta-feira, 26/09/1991

¹²⁰ Projeto PETAR – SÃO PAULO 1988; Projeto PETAR (SÃO PAULO, 1991). O processo SMA nº 10.406, de 1989, sintetizou as superposições, solicitando providências da PPI /PGE para o cancelamento dos títulos irregulares e ilegais.

¹²¹ SAA/SMA 58.432/82 e SMA 61.348/86. autorizações 171/82 e 081/85.

¹²² SMA nº 10.406/89; SAA/SMA nº 58.432/82; SMA 61.348/86; SMA 40.220/91; Projeto PETAR 1988 e 1991.

Durante a vistoria o particular apresentou documentação de mais quatro glebas situadas no interior das terras públicas do 17º perímetro de Apiaí, matriculadas no e Registro de Imóveis de Capão Bonito¹²³, denominadas: Fazenda Casa de Pedra (glebas I e II) com 968 ha (Figura 9 - polígono B); e, em nome de uma empresa, as Fazendas Cachoeira (295 ha) e Pilões (217 ha) (Figura 9 - polígono C). As atividades foram embargadas e paralisadas, e o assunto passou a ser tratado nas esferas administrativas e judiciais.

Após esse fato, novo “andar de terra” foi identificado em ocupação irregular de imóvel denominado Fazenda Florestal (Figura 9, polígono D). O ocupante apresentou documentação referente à área de 3.327 ha, matriculada sob nº 6313/82 no Registro de Imóveis de Capão Bonito. A análise da documentação apresentada pelo particular concluiu que, além de estar superposta a terras públicas do 17º perímetro de Apiaí, a área apresentava conflitos com documentação irregular do imóvel denominado Fazenda Casa de Pedra, anteriormente citado, e, ainda, com a única gleba de terras particulares reconhecida na ação discriminatória desse perímetro, denominada Sítio Pescaria, que abrange área de 303,24 ha (Figura 9, polígono E). Em resultado das atividades de fiscalização, o particular cessou as atividades no local. Porém, em várias ocasiões, técnicos do Parque foram consultados por terceiros, que diziam estar adquirindo a área, solicitando informações sobre autenticidade da documentação.

Na seqüência, foi identificada uma gleba de 217,80 ha, denominada Fazenda Araçá, objeto das matrículas nº 4.811 e 4.812/1990 do Cartório de Registro de Imóveis de Capão Bonito, também superposta às terras públicas do PETAR. A descritiva cartográfica que consta no corpo da escritura é exemplar para a visualização de como uma área, impossível de ser localizada em campo, é mapeada por particulares¹²⁴ (Figura 10, polígono A).

Começando na barra de uma aguinha e um araçaeiro, corta a rumo no espigão em uma capoeira, daí rumo em um pau de sangue na beira do

¹²³ Respectivamente matriculadas sob números 6.051/85, 10.361/86, 4.811e 4.812/85.

¹²⁴ SMA 60.175/88 e SMA 10.406/89.

caminho, e acompanhando uma restinga segue direito até um espigãozinho e daí no caminho velho, segue até o Ribeirão de Pedra, desce por este até um salto grande, daí voltando por um cortado dos Pilões, segue por este cortado até uma pedra grande, logo por este abaixo até frontear um salto grande, voltando por um cortado de pedra dividindo com a viúva de Antônio Januário, desce por um salto até o Rio Pilões, segue por este abaixo até frontear uma pedra grande, segue pelo caminho de Vicente Paes e vai até um cortado de pedras e desce até a cabeceira de uma aguinha a encontrar o ponto onde começou.

Aguinhas, espigões, caminhos velhos, ribeirão da pedra, salto grande, pedra grande, cortado de pedras, pau de sangue são termos que podem ser encontrados em várias áreas do Vale do Ribeira e Serra do Mar. O próprio Rio Pilões, citado na escritura, está localizado longe do local mapeado pelos proprietários da escritura.

Na medida em que eram realizadas novas vistorias, surgiam outros registros irregulares. A análise da documentação¹²⁵ e mapas de um imóvel denominado Areado (Figura 10, Polígono B) revelou nova superposição com terras públicas e outros registros de imóvel. Nessa área foram registradas diversas irregularidades na documentação, entre elas, a transcrição irregular no registro de imóveis de Apiaí, sob nº 8.362, e as contradições existentes entre a documentação e os mapas anexados aos processos, que apresentam áreas discrepantes de 2.311 ha e, posteriormente, de 3.654 ha¹²⁶. Por outro lado, a análise¹²⁷ da documentação e mapas apresentados na ação de desapropriação indireta nº 20/1993 da Comarca de Apiaí, que envolve área de 2069,10 ha do mesmo imóvel denominado Areado, indicou a ocorrência de superposição com terras públicas do 17º perímetro, com a gleba particular Sítio Pescaria e, ainda, com cerca de 43,70 ha, da gleba Braço da Pescaria. Sobre essa última gleba, que está localizada no 18º perímetro de Apiaí,

¹²⁵ SMA 60.690/88, SMA 10.406/89 e SMA 41.811/95.

¹²⁶ Projeto PETAR, 1991.

¹²⁷ SMA nº 41.811/95.

também foi identificada a superposição com outro registro de imóvel objeto de desapropriação indireta pelo governo do Estado¹²⁸.

O Projeto PETAR (SÃO PAULO, 1991) mapeou essas superposições de documentação imobiliária e registrou, ainda, a ocorrência de invasão sobre a área pública de 477,23 ha, do 17º perímetro (Figura 10, Polígono C). O invasor, que causou danos ambientais, apresentou documentação referente à ação de usucapião nº 184/86 da comarca de Apiaí. A ação de usucapião, se concluída favoravelmente ao requerente, representaria mais um conflito de documentação imobiliária sobre as áreas públicas desse perímetro¹²⁹.

O mapa síntese dos conflitos de documentação imobiliária, identificados no 17º perímetro de Apiaí, espacializa os quatro “andares de terras” descritos no Projeto PETAR (SÃO PAULO, 1991) (Figura 11).

Após a publicação do Projeto PETAR (1991), ainda foram identificadas outras superposições de registros de imóveis sobre o 17º perímetro de Apiaí. Entre elas, imóvel denominado Fazenda São Sebastião, matriculado sob nº 6.313/82 no registro de imóveis, que caracteriza o quinto “andar de terra” nessa região do Parque.

Os levantamentos realizados demonstraram ainda que os conflitos de documentação imobiliária ocorrem em outras áreas do Parque, como por exemplo, no 23º perímetro de Apiaí, em 293 ha de terras devolutas destinadas à administração do Parque¹³⁰. Sobre as terras públicas e particulares desse perímetro, ocorre a superposição de documentação de posse irregular que abrange área de 1.754,36 ha, e, ainda, de outro imóvel com 2.000 ha, matriculado sob nº 2.213 no registro de imóvel de Apiaí (SÃO PAULO, 1991).

A análise das informações sobre os conflitos identificados no PETAR permitiu visualização de uma amostra da indisciplina na documentação imobiliária, encontrada não só nesse Parque, mas em todo o Vale do Rio Ribeira de Iguape, litoral e Serra do Mar.

¹²⁸ Ação 212/74 - 5ª Vara da Fazenda Pública.

¹²⁹ Processos analisados: SMA nº 10.406/89¹²⁹; SMA 87.052/90, 41.771/89 e 102.076/89; e Projeto PETAR 1991.

¹³⁰ Decreto 25.340/86.

Figura 8 – Terras públicas do 17º Perímetro de Apiaí

Figura 9 – Superposição de Registros Imobiliários

Figura 10 – Superposição de Registros Imobiliários

(adaptadas de: SÃO PAULO, 1988)

- Terras públicas do 17º Perímetro de Apiaí – PETAR (Matrícula nº 2.987)
- Dois “andares”
Áreas 1 - 2 - 3 - 5 - 6 e 11 onde ocorre superposição envolvendo um imóvel particular registrado (RI) sobre terras públicas; e,
Área 10 onde ocorre superposição de dois imóveis particulares.
- Três “andares”
Áreas 7 - 8 - 9 - 12 e 16 onde ocorre superposição envolvendo dois imóveis particulares registrados (RI) sobre terras públicas; e,
Área 15 onde ocorre superposição envolvendo três imóveis particulares.
- Quatro “andares”
Área 14 onde ocorre superposição envolvendo três imóveis particulares registrados (RI) sobre terras públicas.

Figura 11 – Superposição de documentação e registros de propriedades imobiliárias em “andares” sobre terras públicas do 17º P. de Apiaí -PETAR

(Adaptada de: SÃO PAULO, 1991)

PETAR - 17º Perímetro de Apiaí

Figuras de 8 a 11

Superposição de áreas em desapropriação indireta no PETAR

Os documentos do Projeto PETAR (SÃO PAULO, 1988) e Projeto PETAR (SÃO PAULO, 1991) registram o fato de duas “propriedades”, ambas objeto de desapropriações indiretas, estarem superpostas entre si e com outros registros particulares e públicos.

A propriedade de uma empresa, constituída por cinco glebas numeradas de I a V, num total de 4.268,78 ha, era objeto da ação nº 112/1974 da 5ª Vara da Fazenda Estadual, que, em 1991, se encontrava em fase final, com indenização sendo feita pela Fazenda do Estado. A propriedade de outra empresa, constituída por duas glebas de terras abrangendo 3057,60 ha e 3014,40 ha, era objeto da ação nº 218/1977 da Comarca de Eldorado, que se encontrava na fase de sentença.

Nesse caso, os levantamentos realizados constataram que as irregularidades do registro imobiliário estavam viabilizando: I) a indenização de uma mesma área duas vezes em decorrência da superposição parcial entre glebas das duas empresas (Figura 12 – polígono A); II) a indenização de terras devolutas do 18º perímetro de Apiaí¹³¹ e terras públicas do 19º perímetros de Apiaí, já destinadas à administração do PETAR¹³² (Figura 12 – polígonos B); e III) indenização de uma gleba não afetada pelo Parque, sobre a qual ainda incidia conflito com terra devoluta julgada na ação discriminatória do 25º perímetro de Apiaí, que, por sua vez, foi titulada irregularmente para terceiros pela Prefeitura do município de Iporanga¹³³ (Figura 12 – polígono C).

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

¹³¹ A ação discriminatória do 18º perímetro de Apiaí foi iniciada em 1937, sendo que os trabalhos de demarcação foram paralisados em 1940. Em 1987, a PGE e Secretaria de Assuntos Fundiários reiniciaram os trabalhos, verificando a existência de novos ocupantes. Os trabalhos foram novamente paralisados em 1988.

¹³² Decreto nº 25.340/1986.

¹³³ Titulação efetuada fora da competência do município, devido à localização da área fora do raio de 8 quilômetros da sede municipal.

Figura 12 – Superposição de áreas e outras irregularidades em ações de desapropriação indireta no PETAR (Adaptada de: SÃO PAULO, 1988).

3.3 Parque Estadual de Jacupiranga – PEJ

O patrimônio natural do Parque Estadual de Jacupiranga – PEJ – é protegido desde o início do século XX, ocasião em que a Lei Estadual nº 1.064 de 29/12/1906 declarou de utilidade pública a gruta Tapagem, posteriormente chamada de Caverna do Diabo. Com a Lei nº 14.916, de 06/08/1945, o governo transformou as terras devolutas existentes nessa região em reserva florestal, e, pelo Decreto-Lei 145/1969, criou o parque com 150.000 ha, nos municípios de Barra do Turvo, Eldorado, Iporanga, Jacupiranga, Cananéia e Cajati.

O PEJ protege um dos mais importantes remanescentes de Mata Atlântica e está situado na região do Vale do Ribeira de Iguape, caracterizada por dificuldades históricas de desenvolvimento econômico e graves problemas sociais. A exemplo do PETAR, também é tombado pelo CONDEPHAAT e incluído na área reconhecida pela UNESCO como Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e como Sítio Natural do Patrimônio Mundial.

Os conflitos fundiários incidentes sobre essa unidade de conservação se apresentam em maior número e numa diversidade semelhante aos do PETAR. As condições de preservação, nesse caso, apresentam dificuldades decorrentes da área quatro vezes maior abrangida pelo PEJ, de ser atravessado pela rodovia BR 116 (obra do início da década de 1960), que abriu caminho para a devastação de grandes áreas florestais e, do fato de nunca ter sido priorizado pelo governo para implementação de um projeto de implantação efetiva.

No entanto, a identificação de situações específicas de conflitos de documentação imobiliária nesse parque foi favorecida pela integração de técnicos da Secretaria do Meio Ambiente, da Procuradoria Geral do Estado / Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e da Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários, no Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto Estadual nº 27.558, de 09/11/1987.

Dentre o grande número de irregularidades e as graves questões fundiárias, ambientais e sociais existentes no PEJ, que provocam a devastação florestal e a ocupação indiscriminada de terras públicas, foram selecionados três casos exemplares que permitem

a visualização dos efeitos da grande confusão de documentação e do registro imobiliário nessa unidade.

A análise de processos administrativos do PEJ também demonstra a relação direta existente entre documentação imobiliária irregular e a ocupação de terras públicas, extração ilegal de recursos naturais, implantação de loteamentos clandestinos e obtenção de indenizações do governo em ações de desapropriação indireta.

Avanço de documentação irregular sobre terras públicas e particulares do PEJ

Da mesma forma que no PETAR, no Parque Estadual de Jacupiranga foram utilizados registros de imóveis e mapas precários para pleitear junto a órgãos públicos autorizações objetivando a legalização da extração clandestina de produtos florestais e a indenização pelo fato do imóvel ser abrangido pela unidade.

Na análise do processo¹³⁴ que trata da solicitação de empresa interessada em obter autorização para exploração florestal em área de 50.820 ha, foi identificado o avanço de documentação irregular, sobre terras públicas e particulares do PEJ. Nesse processo, a consultoria jurídica da pasta registrou irregularidades, entre elas, o fato de a matrícula¹³⁵ do imóvel não fazer qualquer referência à extensão da área e a ocorrência de irregularidades na incorporação das glebas ao patrimônio da empresa.

As irregularidades existentes na documentação apresentada caracterizaram a empresa como “condômina de uma área indeterminada, em gleba também indeterminada”, ou seja, detentora de partes ideais indefinidas dentro de uma área indivisa. Da mesma forma, o mapa apresentado era extremamente precário, caracterizado por simples esboços sobre base cartográfica, abrangendo grandes áreas de terras devolutas. Essas irregularidades inviabilizaram a expedição da autorização de desmatamento solicitada.

¹³⁴Processo SAA/SMA nº 57.321/85.

¹³⁵Matrícula nº 21.688.

Uma vez que a solicitação de desmatamento foi indeferida, a empresa apresentou, em 1986, proposta de negociação amigável com o governo, anexando dessa vez mapa relativo à área de 32.726,95 ha. Essa proposta considerava a desapropriação amigável de 50% da área, a doação de 3.103 ha ao Estado, o desinteresse por 3.000 ha de terras ocupadas por posseiros e a continuidade da exploração florestal em uma área de 9.758 ha.

A análise da documentação pela PGE identificou, entre outras irregularidades, o conflito do imóvel com terras devolutas do 44º perímetro de Apiaí, do 16º perímetro de Jacupiranga e dos 1º, 2º e 4º perímetros de Cananéia. Acrescenta, ainda, o fato de que o imóvel reivindicado pela interessada foi julgado propriedade particular apenas na ação discriminatória do 1º perímetro de Cananéia.

Indeferida a proposta, a interessada apresentou, em julho de 1987, à Secretaria do Meio Ambiente, nova solicitação que incluía a possibilidade de o pagamento da indenização ser feito com a Fazenda do Estado, assumindo suas dívidas nos bancos BANEDESPAR e no BRDE. Dessa vez, no mapa apresentado pela interessada, a área total reivindicada diminuía para 27.376,50 ha, em razão da exclusão dos imóveis denominados Cedro e Forquilha e Faxinal, que já eram objeto de ações de desapropriação indireta.

A análise realizada por técnicos da Secretaria do Meio Ambiente identificou ainda a superposição do mapa apresentado pela interessada com cinco outras glebas de titulares de partes do mesmo imóvel, matriculadas em nome de terceiros. Já a análise de técnicos da Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários registrou que a interessada valeu-se de retificações em cartórios de registro de imóveis “para expandir sua área em pleitear indenizações em áreas passíveis de sofrer, por parte do Estado e do Poder Judiciário, ações de reintegração e/ ou manutenção de posse”¹³⁶.

Com o indeferimento da nova proposta, a interessada entrou, em 1989, com uma Ação de Desapropriação Indireta (processo 353/89 – Comarca de Jacupiranga), passando a discussão para a esfera judicial.

¹³⁶ SAA/SMA nº 57.321/85.

Esse conjunto de irregularidades merece destaque pela flexibilidade com que os interessados aumentaram uma área reconhecida como de propriedade particular no 1º perímetro de Cananéia, avançando sobre áreas devolutas dos 2º e 4º perímetros de Cananéia, do 16º de Jacupiranga e do 44º de Apiaí, e na seqüência excluíram áreas do mapa originalmente apresentado, alterando-o conforme eram identificados conflitos com outros registros de imóveis particulares. Da mesma forma, deve ser destacado o fato de a documentação e o registro irregular da propriedade imobiliária e dos mapas desenhados aleatoriamente terem sido úteis para a apresentação de proposta de pagamento de indenização da área reivindicada, por meio da Fazenda do Estado assumindo dívidas da empresa junto a estabelecimentos bancários.

Documentação irregular, grilagens de terras e loteamentos clandestinos no PEJ

Durante levantamentos realizados pela equipe da SMA na área denominada Descampado, foram identificados documentos irregulares de posse e precários contratos de compra e venda, utilizados para a venda ilegal de lotes nas terras devolutas do 42º perímetro de Apiaí, gerando conflitos sociais e danos ambientais¹³⁷.

A área localiza-se no interior do PEJ, em situação de difícil acesso, principalmente pela precária estrada e fortes declividades percorridas para atingir o local, de altitude elevada. Pelo fato de não encontrar um loteamento bem definido, as famílias tomavam posse de áreas desordenadamente, entrando em conflito com outros compradores que também buscavam estabelecer os limites dos lotes. Além disso, os ocupantes sofreram os efeitos da falta de serviços públicos, de precárias condições de segurança, transporte, saúde e educação, ficando ainda sujeitos aos limites da legislação de proteção a parques.

Esse fato se repetiu em várias áreas do PEJ, especialmente ao longo da Rodovia BR 116, resultando na instalação de 44 loteamentos clandestinos, como os bairros denominados Pneu, Bela Vista, Conchas, Capelinha, entre outros. Cerca de 1.900¹³⁸

¹³⁷ Foram analisadas informações da equipe técnica da SMA nos processos PGE 96.855/87 e PR2 91/88.

¹³⁸ Fonte: Assessoria Técnica da DRPE – Instituto Florestal 2005.

peças foram instaladas nos loteamentos clandestinos, constituindo uma das principais ameaças à proteção do patrimônio ambiental dessa unidade.

As tentativas para promover uma ação integrada dos órgãos estaduais para conter a implantação de loteamentos clandestinos ficaram restritas às ações dos agentes do Estado e foram interrompidas periodicamente por mudanças na administração e pela falta de priorização para implantação do PEJ. Ao contrário do que ocorreu no PETAR, as manobras feitas por grileiros de terras para instalação de loteamentos clandestinos, com a utilização de documentação imobiliária precária, não encontraram a resistência de uma ação organizada e integrada entre os órgãos estaduais envolvidos, o que favoreceu a consolidação de loteamentos clandestinos em grandes áreas do Parque.

As superposições de documentação e do registro imobiliário no PEJ

A análise das irregularidades existentes nos mapas e nos documentos imobiliários foi desenvolvida, em casos específicos do PEJ, de forma integrada entre a Secretaria do Meio Ambiente, o Instituto de Terras e Procuradoria Geral do Estado, contribuindo na instrução técnica e defesa do Estado em ações de desapropriações indiretas¹³⁹.

No ano de 1999, com o objetivo de instruir os procedimentos que culminaram com a declaração do PEJ pela UNESCO, como Sítio Natural do Patrimônio Mundial, foi elaborado o documento denominado *Documentos Básicos para o Plano de Manejo – síntese e sistematização de informações*¹⁴⁰ (SÃO PAULO 1999a).

Esse documento sistematizou as informações levantadas durante as ações realizadas no PEJ, no período 1985-1998, demonstrando a complexidade e abrangência dos

¹³⁹ Os documentos denominados *Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas Volume 1 - 1998 e Volume 2* publicados respectivamente pela SMA/PGE e pelo Centro de Estudos da PGE, apresentam informações sobre a defesa do Estado em ações de indenização indireta em unidades de conservação, inclusive no PEJ.

¹⁴⁰ Relatório denominado *Documentos Básicos para o Plano de Manejo – síntese e sistematização de informações*, elaborado pelo consultor Mário Barroso Ramos Neto, que foi incorporado à instrução, no ano de 1999, do processo de reconhecimento pela UNESCO do patrimônio natural abrangido pelo parque, como Sítio Natural do Patrimônio Mundial – Mata Atlântica – Reserva do Sudeste do Brasil.

conflitos de documentação e do registro imobiliário e os desdobramentos administrativos e judiciais, que representaram limites à implantação efetiva desse Parque.

Entre as informações apresentadas, podem ser destacadas: a existência de 28 processos de desapropriação incidindo sobre o Parque, e de 92.000 ha de áreas devolutas. Da mesma forma que no Projeto PETAR, esse documento apresenta os mapas que expõem os conflitos de documentação imobiliária, entre eles, o que permite a visualização de até cinco “andares” de superposição de documentos irregulares, que incidem inclusive sobre as áreas públicas do mesmo (Figura 13).

Figura 13 – Superposições de títulos de domínio em “andares” no Parque Estadual de Jacupiranga. (Adaptada de: SÃO PAULO, 1999a).

3.4 Estação Ecológica Juréia-Itatins – EEJI

A Estação Ecológica Juréia-Itatins – EEJI, que abrange área de 79.830 ha, foi criada pelo governo do Estado¹⁴¹ após longo período de mobilização da opinião pública visando à proteção de riquíssimo patrimônio natural, anteriormente destinado pelo governo militar para implantação de usina nuclear. Entre outros atributos naturais, essa unidade se destaca pela proteção de Mata Atlântica e ecossistemas associados, localizados desde o nível do mar até a altitude de 1.240 m na Serra do Itatins.

A implantação da Estação Ecológica apresenta um histórico de conflitos fundiários. Os trabalhos de regularização fundiária da EEJI foram iniciados em 1983 no governo Franco Montoro, pelo Grupo de Resolução de Conflitos Fundiários denominado Grupo da Terra, constituído junto à Superintendência de Desenvolvimento do Litoral Paulista – SUDELPA. A área abrangida pela EEJI foi decretada de utilidade pública, para fins de desapropriação¹⁴². A partir da criação da Estação, cresceu o movimento liderado por ONGs, como a Fundação SOS Mata Atlântica e Associação Pró-Juréia, para que essa unidade fosse implantada efetivamente e deixasse de ser uma “unidade de papel”. No início de 1989, foram iniciados os trabalhos de regularização fundiária (BRITO, 2005).

No ano de 1988, instituiu-se o Programa de Assuntos Patrimoniais e Fundiário, da EEJI, com a finalidade de executar os levantamentos fundiários das áreas particulares e identificação das terras devolutas inseridas na unidade [...] Os trabalhos de levantamento e identificação fundiária foram iniciados com recursos destinados pelo governo do Estado no ano de 1989 e perduraram até o ano de 1992. Foram levantadas e cadastradas 639 propriedades e ocupações (em sistema de mutirão de funcionários), com a montagem dos respectivos processos administrativos que iriam subsidiar os processos de desapropriação, que seriam propostos pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, totalizando uma área de 56.772,48 hectares ou, 70,49% do total da área da Estação (BRITO, 2005, p. 10 e 11).

¹⁴¹ Decreto nº 24.646/86 e Lei Estadual nº 5.649 de 1987. Municípios de Peruíbe, Iguape, Itariri e Miracatu.

¹⁴² Decretos nº 26.714; nº 26.715; nº 26.716 e nº 26.717, de 06/02/1987.

Dessa forma, o governo estadual deu início aos procedimentos de desapropriações diretas, favorecendo o controle do Estado nas ações de indenizações de terras particulares e facilitando a instrução da defesa do Estado, pela PGE, com levantamentos técnicos e jurídicos que sistematizaram os conflitos existentes na documentação imobiliária.

Os processos de desapropriações diretas (promovidas pelo governo) foram autuados a partir do trabalho inédito, realizado de forma integrada entre as equipes do Instituto Florestal, do Instituto de Terras e da Procuradoria Geral do Estado.

Considerando a grande quantidade de dados envolvidos, este trabalho não tem o objetivo de apresentar o detalhamento das informações que constam em dezenas dos referidos processos de desapropriação e se restringe a apresentar um exemplo que demonstra a inserção da EEJI no mesmo cenário de confusão de documentação imobiliária existente nas demais unidades de conservação já apresentadas¹⁴³.

As informações coletadas e analisadas na EEJI se restringiram ao caso de uma das maiores grilagens de terra realizadas no início do século XX, no Vale do Ribeira, o chamado Grilo Roncatti e seus desdobramentos, que até hoje dificultam a regularização de terras na região e, especialmente, a consolidação do domínio público dessa unidade.

O Grilo Roncatti constitui um exemplo das fraudes de documentação imobiliária com desdobramentos prejudiciais à implantação de unidades de conservação. Essa grilagem foi descoberta e denunciada, por volta de 1930, pelo então juiz de Direito na Comarca de Iguape, à Corregedoria de Justiça de São Paulo. Todavia, por muito tempo, nada se fez objetivando a interrupção da comercialização da documentação imobiliária falsificada (BRITO, 2005).

¹⁴³ Na monografia *Estação Ecológica Juréia-Itatins: aspectos de sua implantação*, a advogada Valdely Cardoso Brito discuti os resultados alcançados nas ações de regularização fundiária da EEJI, destacando, entre outros aspectos, os conflitos de documentação e do registro da propriedade imobiliária e a falta de continuidade nas políticas de implantação e regularização de unidades de conservação.

De acordo com Teleginski (1986), a grilagem foi feita por meio da criação criminosa de imóveis fictícios como a Fazenda Posses da Ribeira ou Una do Prelado, com 90.000 ha. Essa fazenda¹⁴⁴ foi criada com base numa precária e extremamente abrangente descrição cartográfica: “Uma parte de terras na fazenda Posses da Ribeira ou Uma do Prelado, fazenda essa que em seu todo confronta com as serras de Peruíbe e Itatins, até contraverter com o Rio Ribeira e por este até o mar e com terras de marinha, até a Serra de Peruíbe, onde teve o começo.” A descrição abrange enorme área no litoral sul do Estado, que jamais existiu, e que se sobrepôs a inúmeros títulos preexistentes e a imensas porções de terras devolutas.

A obtenção de registros dos documentos falsificados no Cartório de Registro de Imóveis de Iguape¹⁴⁵ foi acompanhada da ação de divisão para camuflar as fraudes e, em seguida, da negociação de títulos, inaugurando uma “nova e fictícia” cadeia sucessória. As violações de livros e falsificações de documentos foram comprovadas por exames grafotécnicos realizados pelo Instituto de Polícia Técnica do Estado de São Paulo, sendo que os falsários tiveram a conveniência de funcionários do Arquivo do Estado para lavrarem, em diversas folhas encontradas em branco, registros de cartas de sesmarias imaginárias, justificando posses em terras devolutas. Dentre os procedimentos podem ser citados a substituição de folhas arrancadas dos livros, alteração da encadernação para incorporação das folhas substituídas e a lavagem química de algarismos (TELEGINSKI, 1986).

Devido a falsificações de documentação imobiliária, Luiz Roncatti respondeu a processos criminais, sendo preso e terminando seus últimos dias de vida na cadeia¹⁴⁶. No entanto, os títulos falsos por ele produzidos não foram devidamente cancelados nos cartórios, gerando uma nova cadeia sucessória que agregou à confusão da documentação

¹⁴⁴ Transcrição número 3.983, fls.83 do Livro 3-C de Iguape.

¹⁴⁵ Foram feitas violações e alterações no livro número 22 de Registro de Sesmarias, exercícios de 1782 a 1786 e respectivo índice, no livro de Sisas da Coletoria de rendas de Iguape, exercícios de 1832 e 1833 e no livro de Rendas Gerais da Coletoria de Iguape, exercícios de 1857 e 1858 (Teleginski, 1986).

¹⁴⁶ Entrevista com Teleginski realizada em 29/01/2003, na sede do Instituto Florestal de São Paulo.

imobiliária existente no Vale do Ribeira e litoral paulista novas superposições de títulos, inclusive sobre toda a extensa área da Estação Ecológica Juréia-Itatins.

A regularização fundiária da EEJI é extremamente complexa, agravada pelos desdobramentos da Grilagem Roncatti. Da mesma forma que nos casos estudados nos itens anteriores do presente documento, são evidenciadas as dificuldades geradas pelos conflitos de documentação e do registro da propriedade imobiliária e pelas interrupções nos trabalhos de regularização, causadas por mudanças na administração pública.

Apesar da grande importância dos trabalhos realizados entre o final da década de 1980 e meados da década de 1990, a regularização dessa importante unidade prossegue em ritmo lento, sendo que a área de domínio público já consolidada ou em vias de consolidação abrange cerca 16.000 ha¹⁴⁷.

3.5 Parque Estadual da Serra do Mar – PESM

O Parque Estadual da Serra do Mar – PESM –, com cerca de 315.000 ha, protege importante porção de Mata Atlântica e as nascentes dos rios utilizados para o abastecimento das populações urbanas, desde o município de Peruíbe até a divisa com o Estado do Rio de Janeiro. Criado pelos Decretos nº 10.251, de 30/08/1977 e nº 13.313 de 06/03/1979, englobou reservas criadas desde as primeiras décadas do século XX. Também é abrangido pelo Tombamento da Serra do Mar e pela Reserva da Biosfera da Mata Atlântica.

Nesse Parque, da mesma forma que nas demais unidades de conservação já apresentadas, destacam-se os conflitos resultantes da confusão generalizada da documentação imobiliária. Vale lembrar que o presente trabalho também não tem o objetivo de detalhar os conflitos que ocorrem nessa unidade. Os graves problemas, existentes em um grande número de ações de desapropriação indireta incidente sobre esse parque, demonstram que os conflitos identificados nas demais unidades se reproduzem, em larga

¹⁴⁷ Ver Anexo 5.

escala, na área do maior parque do Estado¹⁴⁸. São apresentadas situações selecionadas com o objetivo de permitir uma pequena amostra de conflitos de documentação imobiliária, que envolvem atos ilegais da administração municipal, dificuldades em processo de desapropriação direta e as proporções assumidas pelo uso da confusão da documentação imobiliária para reivindicação de indenizações milionárias do poder público.

A primeira situação refere-se às escrituras de doação, concedidas irregularmente¹⁴⁹ pela Prefeitura Municipal de Natividade da Serra, gerando conflitos em áreas internas ao PESM. A informação técnica da Assessoria de Estudos Patrimoniais IF/SMA, datada de 29/12/1999, permite a compreensão das irregularidades contidas nas escrituras de doações concedidas Prefeitura Municipal de Natividade da Serra¹⁵⁰:

As descrições cartográficas das escrituras e memoriais descritivos não permitem a localização precisa dos imóveis [...] as doações da Prefeitura Municipal de Natividade da Serra foram feitas fora da área de competência municipal, delimitada pelo raio de 8 km contados a partir da sede do município, [...] a gleba apresentada no processo SMA 40.052/97 apresenta sobreposição parcial com uma gleba já titulada pelo Governo do Estado e com área devoluta estadual [...].

Por sua vez, a informação da Fundação Instituto de Terras registrou: “não ficou demonstrada a forma de aquisição do imóvel pela Prefeitura Municipal de Natividade da Serra” concluindo que o registro é passível de arguição de nulidade com base nos artigos 216 e 233, inciso I, da Lei 6015/73 (Lei dos Registros Públicos).

¹⁴⁸ Situações de conflitos de documentação imobiliária no PESM são apresentadas em bibliografia específica, destacando-se: INSTITUTO FLORESTAL DE SÃO PAULO – SMA. *Desapropriações em Parques e Estações Ecológicas*. São Paulo: Publicação do Instituto Florestal IF/SMA, 1995. 45p; SCHWENCK JR., P. de M. e AZEVEDO, P.U.E. de. (Org.) *Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo / Secretaria de Estado do Meio Ambiente, v.I, 1999.

¹⁴⁹ Processos SMA nº 40.845/99; SMA nº 42.679/99; SMA nº 42.681/99; e SMA nº 42.683/99, nos quais foram anexadas cópias da informação técnica citada.

¹⁵⁰ Os municípios podem outorgar títulos de domínio em áreas julgadas devolutas dentro de um raio de 8 km da sede municipal, desde que não contrarie legislação que indique outra destinação, como a destinação de terras devolutas para a conservação da mata atlântica definida pela Constituição Federal.

Esses fatos constituem exemplo da outorga de títulos irregulares pelo poder público municipal, no interior de unidades de proteção integral, gerando vetores de degradação, conflitos, confusão dominial e expectativas de direitos a cidadãos detentores dessa espécie de documentação imobiliária irregular, configurando novos “andares” de terra.

Da mesma forma, conflitos de documentação e do registro imobiliário foram constatados na implantação do núcleo Picinguaba, do PESM. Ao assumir a administração da Fazenda Picinguaba na primeira metade da década de 1980, adquirida pelo Estado da Caixa Econômica Estadual, o “Instituto Florestal deparou-se com várias irregularidades sob o ponto de vista fundiário” (GUILLAUMON, 2003, p. 2.769). O Plano de Gestão Ambiental do núcleo Picinguaba registra que todas as questões referentes aos ônus assumidos pela Fazenda do Estado, relativas a ocupantes da área e ações judiciais em andamento, encontravam-se pendentes, fato ainda vigente no final de 2005 (SÃO PAULO, 1998c).

Outro caso emblemático de desdobramentos resultantes da confusão de documentação imobiliária é a ação de indenização nº 158/85 da 1ª Vara da Comarca de Ubatuba (PESM), que foi objeto da publicação conjunta da Secretaria do Meio Ambiente e Procuradoria Geral do Estado, de 1988, denominada *Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas – Vol. I*. Nessa publicação são apresentados: I) as irregularidades da documentação apresentada pelos interessados, sendo registrado que “o memorial descritivo constante da escritura é inconsistente, inviabilizando a localização da propriedade”; II) o mapa da superposição três áreas inclusive indicando superposição com outra “propriedade” também objeto de ação de indenização (processo 109/82 da Comarca de Cunha); III) o valor desproporcional atingido nos cálculos da indenização: “O processo hoje, transformado e conhecido como um megaprecatório, perfaz a insólita quantia de mais de um bilhão de reais”, e IV) a documentação que embasou a defesa do Estado na ação em questão. (SCHWENCK JR. e AZEVEDO, 1998, p. 30 a 32)

Em outras áreas objeto de desapropriações indiretas, ocorrem dificuldades nos procedimentos de imissão na posse e destinação para administração do Parque em razão

de conflitos de documentação imobiliária e de posse. Entre os exemplos desse tipo de ocorrência, podem ser citadas: I) a área desapropriada transcrita sob o nº R1 1.123 folha 223 – do livro nº 2-C, Registro Comarca de Cunha; e II) a área com cerca de 12.000 ha, desapropriação indireta nº 159/82, no município de Pedro de Toledo.

No PESM, ocorrem, portanto, as mesmas irregularidades apresentadas nas demais unidades de conservação, com superposição de documentação e registro imobiliário em “andares” que se desdobram em irregularidades na tramitação de processos administrativos e judiciais, constituindo limites à implantação dessa unidade de conservação. Nessa unidade, destaca-se o grande número de irregularidades nas ações de desapropriações indiretas, cujos cálculos previstos para indenizações do governo do Estado, na década de 1990, alcançaram valores da ordem de bilhões de reais.

A superposição de registros de imóveis “em andares” apresenta no Parque Estadual da Serra do Mar, uma das situações mais emblemáticas da ocorrência de superposição de imóveis em desapropriações indiretas. Sobre um imóvel localizado nos municípios de São Sebastião e Caraguatatuba, objeto de ação de desapropriação indireta, foram identificadas superposições de mais nove registros de imóveis, todos também em processo de desapropriação indireta¹⁵¹.

3.6 A generalização dos conflitos de documentação imobiliária

Os estudos de casos apresentados fazem parte de um grande número de ocorrências que demonstram a incidência da indisciplina da documentação imobiliária nas unidades de conservação da Serra do Mar e Vale do Ribeira, de forma generalizada.

Até mesmo no Parque Estadual Carlos Botelho, que é considerado um exemplo de área resolvida sob o ponto de vista fundiário, ocorrem conflitos de documentação imobiliária. Os processos SMA nº 41.540/1998 10.466/1999 apresentam a duas áreas reivindicadas em

¹⁵¹ Processos judiciais de desapropriações indiretas números: 16/97, 706/97, 739/97; 762/83, 1115/97, 1119/97, 1128/97, 620/92, 640/88.

ações judiciais, que se superpõem sobre terras desapropriadas pela Fazenda do Estado em 1957.

Da mesma forma, as unidades da zona costeira também apresentam conflitos de documentação da propriedade imobiliária. No caso do Parque Estadual de Ilhabela - PEI, ações de indenização indireta foram impetradas contra o Estado, nas quais, os interessados também apresentaram documentação e mapeamentos precários. Até mesmo o tipo de “medição” tradicional de terras na Ilhabela aumenta a confusão, pois os mapas são desenhados a partir da praia numa distância de melhor conveniência (dos interessados) na direção para o topo dos morros, sendo que, com a curvatura da linha da preamar, os “imóveis” têm suas porções mais altas superpostas umas às outras, e ainda ocorre superposição com terras da União.

Por outro lado, as atribuições e responsabilidades sobre o ordenamento jurídico da terra na Ilhabela apresentam contradições. O Estado reconhece títulos de domínio como legítimos, mas a União considera a Ilha “bem da União”, concedendo, fora da área de atuação direta do município, permissões de uso a interessados que as solicitam, inclusive em áreas internas ao Parque.

Em 1994, o Governo do Estado, solicitou à União a cessão de uso das Ilhas que compõem a área abrangida pelo PEI¹⁵². Essa solicitação ainda não produziu os efeitos pretendidos. A dissociação as diversas instâncias governamentais pode ser observada no fato de, até hoje, não existir um mapa onde possa ser identificada a malha fundiária, no qual estejam discriminadas as terras públicas da União, do Estado e do Município, que poderia ser utilizado na adoção de estratégias conjuntas entre os Governos, Federal e Estaduais.

¹⁵² Ofício do Secretário do meio Ambiente ao Departamento do Patrimônio da União em 09/09/1994, protocolado no Ministério da Fazenda – DPU – processo DAMF/SP – código 10.880 – número de identificação 10.880.032.198/94-61 (SÃO PAULO, 1998 f, p.50)

No Parque Estadual da Ilha do Cardoso, na década de 1970, áreas consideradas particulares foram desapropriadas pelo Estado¹⁵³. A Ilha do Cardoso é considerada bem da União¹⁵⁴, que, em 1994, autorizou a cessão para a administração do Governo do Estado¹⁵⁵ (SÃO PAULO, 1998e). Na análise da documentação e do registro imobiliário de áreas situadas no PEIC, também são identificadas irregularidades¹⁵⁶.

No Parque Estadual Xixová-Japuí, situado nos municípios de São Vicente e Praia Grande, ocorre superposição de documentação imobiliária envolvendo o imóvel do patrimônio da União e imóvel reivindicado por particular¹⁵⁷.

Da mesma forma, a criação de unidades de conservação também encontra obstáculos decorrentes da indisciplina da documentação da propriedade imobiliária. Em meados da década de 1990, áreas de restinga, manguezais, ilhas, e outros remanescentes da mata atlântica foram objeto de propostas para criação de unidades de proteção integral¹⁵⁸, que não foram efetivadas devido a dificuldades resultantes da falta de políticas públicas de regularização da documentação imobiliária das áreas costeiras.

A falta de cadastros das terras públicas e de políticas de destinação de bens da União e terras devolutas, que resguardam importantes remanescentes dos ecossistemas para a conservação ambiental, constituiu um dos principais obstáculos à ampliação da rede de unidades de proteção integral do Estado.

¹⁵³ Decretos s/ nº 11/03/1971; nº 2850 de 21/11/1973; e nº 3282 de 31/01/1974.

¹⁵⁴ Acórdão nº 315-6, de 17 de setembro de 1992, do Supremo Tribunal Federal.

¹⁵⁵ Portaria nº 139, de 21 de março de 1994 (DOU de 22/03/94).

¹⁵⁶ Relatório de análise dos títulos e registros do Balneário da Restinga do Marujá - autoria de Antonio Teleginski.

¹⁵⁷ SMA 40.868/96 e 8.804/93.

¹⁵⁸ Parque Estadual Manguezais da Baixada Santista (Processo SMA 42.366/94), do P. E. da Restinga (SMA 40.344/94), do P. E. de Ilha Comprida (SMA 47.642/94), e, do P. E. Ilhas do Litoral Paulista (SMA 42.587/94).

4. Conclusão

4. CONCLUSÃO

A indisciplina existente na documentação imobiliária de unidades de proteção integral do Estado de São Paulo tem suas origens no processo histórico de acumulação de irregularidades no ordenamento jurídico da propriedade imobiliária e na incapacidade governamental de controlar as terras devolutas, desde o início da colonização.

A colônia foi estruturada com a extensão do patrimonialismo e relações de favor estabelecidas pela monarquia portuguesa. Manteve o domínio do território por meio do sistema de distribuição da enorme quantidade de terras disponíveis, em grandes propriedades, da violência que se fazia presente desde a costa africana, com o controle do tráfico de mão-de-obra escrava pelo mar e interior do continente. A monocultura promoveu a pilhagem em larga escala dos recursos naturais, especialmente das florestas e de seus ricos solos, que se transformaram em produtos de venda no mercado externo.

A ocupação de grandes extensões de terras pelos latifundiários, somada ao apossamento da terra por aqueles que não tinham condições para receber uma sesmaria, determinou um processo paralelo e informal da ocupação do território brasileiro. Especialmente a partir do século XVIII, a Coroa perdeu o controle sobre o ordenamento jurídico da terra e não conseguiu arrecadar terras devolutas para implementação de políticas públicas de distribuição de terras em projetos de colonização.

Desde o período colonial ocorrem conflitos de documentação de imóveis. Sesmarias cedidas formalmente superpuseram-se a sesmarias cedidas em períodos anteriores e a terras ocupadas informalmente, por grandes ou pequenos proprietários. Nesse contexto, o ordenamento jurídico da propriedade da terra acumulou irregularidades que determinaram uma indisciplina generalizada na documentação e no registro da propriedade imobiliária, que se agravou nos períodos da Independência e na República.

No período entre o fim das concessões das sesmarias, em 1822, e a implementação da Lei de Terras 601, de 1850, o apossamento informal de grandes extensões de terras por

latifundiários e de áreas para produção por pequenos produtores agravou os conflitos entre posseiros e detentores de documentação imobiliária.

A Lei 601, de 1850, o regulamento de 1854 e normas complementares não foram suficientes para restabelecer o controle sobre terras devolutas. Pelo contrário, incorporaram o dispositivo denominado Registro do Vigário, simples declaração de propriedade que, sem ser confirmada e demarcada, foi reconhecida como documentação imobiliária válida, facilitando e estimulando a grilagem de terras e o uso do poder político para a regularização de documentos fraudulentos e estabelecendo, formalmente, cadeias sucessórias de transmissão de imóveis, paralelas à pretendida cadeia única de registro de imóveis.

A primeira Constituição da República, de 1891, ampliou a confusão na documentação imobiliária ao passar para os Estados a responsabilidade sobre as terras devolutas. Como demonstramos, fraudes e falsificações na documentação da propriedade da terra foram utilizadas para a regularização da grilagem de grandes áreas, viabilizada sob a influência política dos grandes fazendeiros.

No período republicano, da mesma forma que durante o período colonial e durante o Império, a omissão dos governos com relação ao fortalecimento das instituições responsáveis pela demarcação e guarda das terras devolutas de interesse público, favoreceu os processos de grilagem e de legalização de documentação fraudulenta.

O descontrole governamental sobre as terras devolutas foi uma das causas da rápida devastação das florestas do interior do Estado de São Paulo. A partir de meados do século XIX, as fronteiras agrícolas avançaram sobre as grandes áreas de terras devolutas cobertas por florestas nativas no Estado de São Paulo, devastando-as e estabelecendo o domínio independentemente da legislação de ordenamento da terra.

No início do século XX a devastação florestal atingiu proporções alarmantes, com o predomínio da grilagem de terras e documentação fraudulenta, que se firmaram a partir da influência política dos fazendeiros e da ineficácia dos órgãos públicos responsáveis pela

regularização fundiária. Com o agravamento da devastação florestal, aumentaram as pressões sobre os governos para a criação de reservas florestais.

Nesse contexto, as políticas de implantação de espaços naturais protegidos também encontraram, como principais obstáculos, os conflitos e a confusão estabelecida na documentação da propriedade e do registro imobiliário.

No Estado de São Paulo, a partir da década de 1870, foram criadas reservas florestais, num primeiro momento associadas à política de preservação de florestas produtoras de águas para a cidade de São Paulo, mediante a desapropriação de terras, até hoje abrangidas por unidades de conservação públicas como o Parque Estadual da Capital e o Parque Estadual da Cantareira.

Na seqüência, a política de conservação de florestas produtoras de água foi também associada à preservação da flora e fauna, por meio destinação de terras devolutas que foram arrecadadas em ações discriminatórias concluídas no início do século XX e por áreas desapropriadas para o fim específico da conservação da natureza e mananciais.

No entanto, houve o afastamento governamental de ações concretas para proteção dos últimos remanescentes florestais do Estado. Ações discriminatórias concluídas com a destinação de importantes florestas para a criação de reservas florestais no início da década de 1940, como a Grande Reserva do Pontal do Paranapanema, foram superadas por processos de grilagem de terras, resultando no desaparecimento das florestas abrangidas.

A paralisação das ações discriminatórias a partir da década de 1930, provocou a interrupção da regularização fundiária de grandes áreas abrangidas por unidades de conservação, adiando o cancelamento da documentação já identificada como irregular. Esse fato provocou a ampliação da confusão já existente e criou condições para o estabelecimento de novas cadeias paralelas de registros de imóveis, que viriam a facilitar, ainda mais, as ações dos grileiros de terras.

Os trabalhos realizados para a regularização de unidades de proteção integral no Estado de São Paulo, no período 1985 a 2000, revelaram as proporções assumidas pela indisciplina da documentação e do registro de imóveis evidenciando fato de que, nas unidades onde o governo desenvolveu projetos pilotos – executando cadastros e diagnósticos fundiários, integrando os órgãos envolvidos com a questão – foi possível o enfrentamento dos conflitos, viabilizando perspectivas de implantação das mesmas.

Como exemplos dessa situação, podem ser citados, entre outros, o Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira, onde o Estado assumiu, a partir do final da década de 1980, a posse efetiva da quase totalidade de suas terras, sendo que os conflitos passaram para a discussão nas esferas administrativas e judiciais; e a Estação Ecológica Juréia-Itatins, onde os levantamentos realizados entre o final da década de 1980 e meados da década de 1990, de forma integrada entre os órgãos estaduais envolvidos, permitiram que o Estado se antecipasse nos procedimentos de desapropriação dessa unidade.

Por outro lado, esses mesmos exemplos de ações governamentais revelaram que a falta de continuidade administrativa, a desestruturação das equipes responsáveis por estas unidades e, especialmente, a falta de uma política de regularização do patrimônio imobiliário dessas unidades provocaram interrupções cíclicas e atrasos prejudiciais à consolidação das ações governamentais, restabelecendo conflitos que já eram considerados superados.

Apesar dos avanços alcançados em momentos políticos favoráveis, permanecem os problemas que dificultam a consolidação do domínio público nas unidades de proteção integral: o Estado não elabora documentação definitiva das propriedades pública, não cancela títulos fraudulentos, não integra as informações que ele mesmo possui e nem o pessoal que pertence às equipes de diferentes organismos estaduais.

A ausência de uma política de regularização do grande número de conflitos de documentação imobiliária, que ocorrem de forma generalizada ao longo de toda a região objeto de estudo, dificulta sobremaneira as ações de implantação dessas unidades,

perpetuando os conflitos em campo e seus desdobramentos administrativos e judiciais, que colocam em risco a conservação dos últimos remanescentes da Mata Atlântica no Estado.

Essa indisciplina da documentação imobiliária favorece a existência da denominada “indústria das desapropriações ambientais”, sendo utilizadas em ações de desapropriações indiretas, por detentores de documentação imobiliária que pleiteiam indenizações dos cofres públicos, em decorrência da criação de unidades de proteção integral.

Nesse contexto de irregularidades na documentação e do registro imobiliário, processos de desapropriações indiretas foram instruídos com precários documentos de terras, resultando em: I) indenização de várias vezes em uma mesma área; II) indenização de terras que já são patrimônio público; III) indenização de áreas que não se encontram nas unidades; IV) indenização de áreas impossíveis de localização em campo, ou que apresentam problemas na documentação que dificultam os procedimentos de registro de imóveis, inviabilizando a imissão do Estado na posse.

No final do ano 2000, as áreas de domínio público já regularizadas abrangiam aproximadamente 311.861 ha, constituindo cerca 36% da área total das unidades de proteção integral, existentes no Estado. Por outro lado, os conflitos de documentação descritos no presente trabalho atingem aproximadamente 63% da área total dessas unidades de conservação, evidenciando a necessidade de implementação de uma política de regularização das terras abrangidas por elas, que integre efetivamente os órgãos envolvidos, executando cadastros e diagnósticos fundiários que permitam o equacionamento e resolução dos conflitos, cancelando a documentação irregular e consolidando o domínio público do conjunto dessas unidades.

A necessária política deve, inclusive, proceder à apuração de terras devolutas que permitam a ampliação da rede de unidades de proteção integral, a custos suportáveis pelo poder público, inclusive nos remanescentes dos ecossistemas ainda existentes nas áreas de expansão urbana, onde a indisciplina da documentação imobiliária assume características

específicas em razão dos conflitos acumulados historicamente, envolvendo concessões de terras feitas nos diversos níveis governamentais.

No contexto nacional, a indisciplina da documentação e do registro imobiliário constatada pelo INCRA nas últimas décadas do século XX – expressa na publicação, em 1999, do denominado *Livro Branco da Grilagem* (BRASIL, 1999a) evidencia a permanência dos procedimentos de grilagem de terras e apropriação de terras devolutas em todo o país. Demonstra a reprodução, ainda no início do século XXI, especialmente na Floresta Amazônica, do modelo de desenvolvimento econômico dissociado do desenvolvimento social e ambiental, no qual a violência, o poder patrimonial associado ao poder político e a indisciplina da documentação e do registro imobiliário constituem instrumentos de aquisição da terra, também utilizados para dificultar a implementação de políticas públicas de conservação da natureza, que demandem terras de domínio público. Da mesma forma, a publicação do INCRA denominada *Livro Branco das Superindenações* (BRASIL, 1999b) demonstra que, ao implantar projetos de reforma agrária ou de unidades de conservação, o governo federal também encontra os problemas criados pela precariedade da documentação e do registro imobiliário e pela “indústria das indenizações”.

A análise do processo de estabelecimento da legislação de ordenamento da terra no país, desde o início da colonização, permitiu a identificação dos principais eventos que determinaram a superposição formal da documentação da terra, criando cadeias paralelas do registro imobiliário. Também foram identificados outros momentos da história de ocupação do território, nos quais a desordem instalada na documentação já representava limites às políticas sociais que demandavam terras públicas.

Entre os vetores de superposição formal de documentação imobiliária, são destacados, no gráfico 2: a superposição de concessões de sesmarias; o Registro Paroquial estabelecido pelo regulamento de 1854, simples declarações feitas ao Vigário que, sem medição e confirmação, foram utilizadas como documentos imobiliários válidos; as leis estaduais que, após a passagem das terras devolutas para os Estados, em 1891,

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

A constatação das dificuldades determinadas pelos conflitos de documentação da terra na criação e implantação de unidades de conservação – desde o final do século XIX até o período de 1985 a 2000, objeto dos casos de estudos do presente trabalho – evidenciou o agravamento e a permanência dessa indisciplina.

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

A confusão estabelecida na documentação imobiliária constitui instrumento utilizado para dificultar a implementação de políticas públicas de conservação da natureza, que demandem terras de domínio público. A aplicação da legislação ambiental, por mais aperfeiçoada que seja, encontra invariavelmente as barreiras definidas pela desordem existente na documentação da propriedade e do registro imobiliário.

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

Gráfico 2 - EVOLUÇÃO DO ORDENAMENTO JURÍDICO DA PROPRIEDADE DA TERRA E CRIAÇÃO DE CADEIAS PARALELAS FORMAIS DE TRANSMISSÃO DE DOMÍNIO.
(COSTA NETO, 2006)

Um novo ordenamento jurídico da terra deve prever mecanismos que viabilizem a função social e ambiental da propriedade, sem a necessidade de indenizações, ou com indenizações suportáveis pelos Governos responsáveis. Esses mecanismos poderão viabilizar também, através de indenizações do Estado, a criação de novas unidades de proteção integral ou regularização das já existentes em áreas que preservam importantes remanescentes dos ecossistemas originais, nas quais os proprietários, devido às dificuldades resultantes de especificidades físicas ou da legislação ambiental, nunca puderam ocupar.

Uma política séria de regularização da documentação imobiliária, a ser implementada continuamente ao longo de vários governos, pode não somente viabilizar a implantação efetiva das unidades de proteção integral do Estado de São Paulo, como também permitir o aumento da área dessas unidades, formando corredores e contínuos ecológicos, a partir da incorporação de terras devolutas e bens imóveis da União, situadas em áreas estratégicas para a conservação da natureza.

Levando-se em conta os fatos aqui apresentados são resumidos, a seguir, algumas recomendações que poderiam contribuir para superar a situação no Estado de São Paulo:

- I. Estruturação e integração das instituições e equipes envolvidas nos procedimentos de regularização e controle das terras abrangidas por unidades de proteção integral, contemplando a valorização dos recursos humanos e investimentos na capacitação, e a designação de um corpo de procuradores com dedicação exclusiva para consolidação do domínio público dessas unidades;
- II. Conclusão das ações discriminatórias paralisadas desde a década de 1930 e execução de ações discriminatórias em áreas onde ainda não foram executadas, especialmente

nas áreas onde ainda ocorrem remanescentes dos ecossistemas existentes originalmente no Estado, realizando-se o cancelamento dos títulos irregulares;

- III. Realização de cadastros e diagnósticos dos conflitos de documentação imobiliária de todas as áreas abrangidas pelas unidades de proteção integral, que deverão ser confrontados com o Cadastro de Imóveis Rurais, em consolidação pelo INCRA e pela Receita Federal, que estão sendo construídos a partir da edição da Lei Federal 10.267, de 28/08/2001, do seu regulamento estabelecido pelo Decreto Federal nº 4.449, de 30/10/2002, e normas complementares;
- IV. Integração dos sistemas informatizados de mapeamento fundiário das unidades de conservação, evitando a repetição de estruturas e incompatibilidade de tecnologias de sensoriamento remoto e linguagens utilizadas em cada uma das instituições envolvidas;
- V. Estabelecimento de parcerias com as instituições federais responsáveis pela administração de bens imóveis públicos, como os manguezais, ilhas e outros, que ainda conservam importantes remanescentes dos ecossistemas originalmente existentes na zona costeira, especialmente a Secretaria de Patrimônio da União – SPU
- VI. Definição, a partir dos dados obtidos nos diagnósticos, de estratégias para o equacionamento e resolução dos conflitos constatados, inclusive considerando a urgência da questão com o envolvimento do Poder Legislativo e Judiciário, na busca de soluções ágeis e eficazes para a consolidação do domínio público das áreas abrangidas, dentro de custos suportáveis pelo erário;
- VII. Execução da demarcação, em campo, dos limites das unidades de conservação, considerando as áreas já consolidadas e em consolidação do domínio público, e também as áreas devolutas situadas nas zonas de amortecimento de interesse à conservação ambiental;

- VIII. Criação de uma guarda patrimonial para a proteção das áreas abrangidas pelas unidades já consolidadas e a serem consolidadas como de domínio público, que representam bilhões de reais em investimentos do erário, realizados desde as últimas décadas do século XIX, e também a criação de carreira de gestores de parques e estações ecológicas, reivindicação antiga dos funcionários que trabalham na área;
- IX. Criação de linhas orçamentárias permanentes para suprimento de recursos materiais e manutenção do quadro de recursos humanos mínimo para a gestão e proteção das unidades, assim como a busca de alternativas de sustentabilidade econômica das unidades consolidadas como de domínio público.

A implementação dessas diretrizes deve ser complementada, obrigatoriamente, pela criação de mecanismos legais e operacionais para o acompanhamento da sociedade civil e do Ministério Público, dos procedimentos de regularização da documentação da propriedade e do registro imobiliário das áreas abrangidas pelas unidades, prevendo a divulgação permanente dos resultados obtidos pelos governos.

Nesse sentido, um dos principais pressupostos para a efetiva transparência das ações governamentais na implantação de unidades de conservação públicas deve ser a divulgação do montante de recursos destinados à regularização e implantação destas unidades e, especialmente, dos resultados obtidos em campo. Cabe à sociedade civil controlar quantos hectares de terras foram pagos com os recursos públicos, quantos efetivamente foram implantados e, ainda, o monitorar a fiscalização do patrimônio natural adquirido pelo enorme montante de recursos públicos aplicado por um período de tempo, que já ultrapassa 110 anos, envolvendo várias gerações.

5. Anexos

ANEXO 1¹⁵⁹ – Unidades de proteção integral já consolidadas como áreas de domínio público (Grupo 1).

Parque Estadual Carlos Botelho - Área total 37.644,36 ha: O Núcleo Colonial Carlos Botelho, 7.457,00 ha de terras devolutas do 2º perímetro de São Miguel de Arcanjo, preliminarmente destinada, na sua maior porção, a projeto de colonização por colonos estrangeiros e nacionais (decreto nº 12.271 de 27/10/1941), foi convertido, pelo decreto nº 13.251, de 26/10/1943, na Reserva Florestal Carlos Botelho, que foi integrada a mais duas reservas criadas em áreas contíguas: a Reserva de Sete Barras (decreto nº 12.276, de 29/10/1941), em 15.004,00 ha de terras devolutas do 25º perímetro de Xiririca (área posteriormente ampliada para 15.050,00 ha, pelo decreto nº 1.268, de 12/03/1973) e a Reserva Florestal de Capão Bonito (decreto nº 12.277, de 29/10/1941), em 6.534,00 ha de terras devolutas do 2º perímetro de Capão Bonito. O decreto nº 28.862, de 03/07/1957, criou a Reserva Florestal do Travessão, com a desapropriação de três áreas, num total de 8.272,99 ha. A partir de 1958 foram editados decretos de desapropriação de áreas de interesse à ampliação das reservas florestais já criadas, num total de 329,89 ha¹⁶⁰. A esse conjunto de imóveis reservados à conservação da flora e da fauna, foram ainda incorporados imóveis públicos que tiveram sua administração transferida de outros órgãos da Secretaria da Agricultura para o Serviço Florestal (decretos nº 43.190, 41.292 de 3/04/1964, e nº 44.607 de 1965). O decreto nº 19.499 de 10/09/1982 criou o “Parque Estadual Carlos Botelho”, com 37.644,36ha, integrando as áreas que formaram essas Reservas Florestais (São Paulo 1999c, p. 36-38; INSTITUTO FLORESTAL, 1973; AEP IF).

Estação Ecologia de Xitué - Área total 3.095,17 ha: Criada pelo Decreto nº 26.890 de 12/03/1987 em terras devolutas do 5º perímetro de Capão Bonito, que, pelos Decretos nº 26.872 de 27/11/1956, nº 28.153, de 23/04/1957 e nº 30.776, de 28/01/1958, foram destinadas à proteção de mananciais e conservação da flora e da fauna. Essa área foi acrescida de 698,17 ha, também devoluta, pelo dec. nº 24.151 de 24/10/1985 (São Paulo 1999d, p. 4-6; AEP-IF).

Estação Ecológica de Bananal – Área total 884,00 ha: Criada pelo Decreto nº 26.890, de 12/03/1987 na área da Reserva Florestal de Bananal, criada (Decreto nº 43.193, de 03/04/1964), nas terras devolutas apuradas em ações discriminatórias do 6º perímetro de Bananal, glebas nº 8 e nº 9, totalizando a área pública de 884,00 ha (SÃO PAULO, 1998i, p. 9; AEP IF).

Parque Estadual da Cantareira - Área total 7.900,00 ha: Criado pelo Decreto nº 41.626, de 30/01/63 em áreas desapropriadas pelo governo do Estado desde as últimas décadas do século XIX, para a proteção dos mananciais hídricos para abastecimento da cidade de São Paulo (AEP-IF).

¹⁵⁹ Fontes: Assessoria de Estudos Patrimoniais – Divisão de Reservas e Parques Estaduais do Instituto Florestal SMA – SP; Responsáveis técnicos por unidades de conservação; Acervo técnico da assessoria da DG do IF; acervo técnico da assessoria da DRPE-IF; Tabela da participação percentual de área protegida por área municipal no Estado (SÃO PAULO, 2005), referente à aplicação da Lei nº 8.510, de 29/12/1993 (distribuição da parcela 0,5% do ICMS, pertencente a municípios, em função de espaços territoriais especialmente protegidos).

¹⁶⁰ Lei nº 2.419 de 15/12/1953, Decreto nº 30.774 de 28/01/1958, nº 34.079, de 28/11/1958, nº 44.429 de 20/01/1965, nº 44.607 de 9/03/1965, nº 46.546, de 04/03/1966, nº 46.547, 46.548 e 46.549 de 04/08/1966.

Continuação

Estação Ecológica dos Chauás - Área total 2.699,60 ha: Criada pelo Decreto nº 26.719, de 6/02/1987, em terras devolutas apuradas na ação discriminatória do 18º perímetro de Iguape (década de 1930), transferidas pelo Decreto nº 12.327, de 26/09/1978, da administração da Secretaria da Justiça para a Secretaria da Agricultura (SÃO PAULO, 1998h, p. 8-9; AEP-IF).

Parque Estadual Jaraguá – Área total 492,68ha. Decretos nº 10.877, 30/12/39, nº 15.838, de 06/06/1946 e nº 23.914, de 13/12/1954, com a desapropriação e destinação de áreas. (INSTITUTO FLORESTAL, 1973; AEP-IF).

Parque Estadual do Juquery – Área total 1.955,51 ha: Criado pelo Decreto nº 36.859 de 05/06/1993 em 1.927,70 ha de terras de domínio público estadual (Fazenda Juquery - municípios de Franco da Rocha e Caieiras). O Decreto nº 44.099, de 12/07/1999, incorporou ao Parque 27,81 ha. A área do Parque (que exclui a área do Hospital Psiquiátrico) foi transferida da Secretaria da Saúde para a Secretaria do Meio Ambiente – Instituto Florestal (AEP-IF).

Parque Estadual Campos de Jordão – Área total 8.385,89 ha: Criado pelo Decreto-Lei nº 11.908 de 27/03/1941, abrangendo áreas desapropriadas e outras adquiridas e incorporadas ao Parque pelos Decretos nº 10.148 de 24/04/1939, nº 11.251 e 11.252 de 18/07/1940; nº 11.967, de 8/5/1941; nº 12.227, de 8/10/1941; nº 13.791, de 31/12/1943, nº 20.265, de 30/1/1951, nº 38.044, 38.045 e 38.046, de 8/2/1961, nº 39.236, de 18/10/1961, complementado pelo dec. s/nº de 10/09/70 que transfere área de 8.172,31¹⁶¹ ha da administração da Secretaria de Obras Públicas para a Secretaria da Agricultura e dec. nº 1.559, de 22/05/73 (INSTITUTO FLORESTAL, 1973; AEP-IF).

Parque Estadual Mananciais de Campos de Jordão - Área total 502,96 ha: Criado pelo Decreto Estadual Nº 37.539, de 27/09/1993, em terras públicas que abrangem floresta protetora de manancial hídrico, reservado para o abastecimento público de Campos de Jordão (AEP-IF).

Parque Estadual da Capital, Horto Florestal ou Parque Estadual Alberto Lofgren (denominação atual, pelo Decreto nº 8.212, de 08/01/1993) – Área total 174,00 ha: O Horto Botânico foi criado pelo Decreto nº 335, de 10/02/1896, que declarou de utilidade pública, para fins de desapropriação, o terreno necessário à instalação do Horto Botânico, na Serra da Cantareira. A Lei nº 2.657, de 29/08/1936, autorizou acordo para consolidar o domínio público de 104,4 ha e um de 63,4 ha, para o Horto Botânico. Esses atos foram complementados pelos Decretos nº 18.700 A, de 08/07/1949, nº 18.730, de 28/07/1949, nº 18.991 de 7/12/1949, nº 49.842 de 17/06/1963; nº 10.111 de 10/05/1968; 39.842, de 17/06/1968 e nº 74 de 27/05/1969 (INSTITUTO FLORESTAL, 1973; AEP-IF).

Parque Estadual Ilha Anchieta – Área total 828,08 ha: Criado pelo Decreto nº 9.629 de 29/03/1977 e destinado à Secretaria da Agricultura, em terras de domínio público que abrangem a área total da Ilha Anchieta, incluindo as instalações do estabelecimento penal da Ilha Anchieta, extinto pelo Decreto nº 24.906, de 03/09/1966 (consulta ao acervo da AEP-IF).

¹⁶¹ Fonte: Instituto Florestal (1973, p. 50 e 53).

Continuação

Parque Estadual Intervales - Área total 41.704,27 ha (<http://www.fundacaoflorestal.com.br>): Criado pelo Decreto n.º 40.135 de 05/06/1995, abrange a área da antiga Fazenda Intervales, pertencente ao Banco do Estado de São Paulo, incorporada ao capital social da Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo SMA-SP no ano de 1987 (GUILLAUMON, 2003, p. 2.783). É administrada pela Fundação Florestal do Estado de São Paulo.

Parque Estadual do Aguapeí - Área total 9.043,97ha: Criado pelos Decretos n.º 43.269, de 02/07/1998 e n.º 44730, de 28/02/2000, como compensação da inundação de 13.227ha da Reserva Lagoa São Paulo e 3.211 ha da Grande Reserva do Pontal do Paranapanema. A área encontra-se em desapropriação pela CESP, para posterior destinação ao Instituto Florestal – SMA (AEP IF).

Parque Estadual Furnas do Bom Jesus - Área total 2.069,06 ha: Criado pelo Decreto n.º 30.591 de 12 /10/1989 no município de Pedregulho, com 1.404 ha, que autorizou a desapropriação das terras particulares. A área foi ampliada para 2.069,06 ha pelo Decreto n.º 31.644 de 31/05/1990 que declarou as terras abrangidas de interesse social para fins de desapropriação (AEP IF).

Parque Estadual Ilha do Cardoso – Área total 22.500,00 ha: Criado pelo Decreto n.º 40.319, de 03/07/1962. O governo do Estado desapropriou áreas no Parque (Decretos s/n.º 11/03/1971, n.º 2854 de 21/11/1973 e n.º 3282 de 31/01/1974, alterado pelo Decreto n.º 3.706 de 21/05/1974). Existem quatorze ações ajuizadas contra a Fazenda do Estado, visando à indenização de mais de 6.000,00 ha. Em 1972, a Fazenda do Estado ajuizou a ação discriminatória na Ilha do Cardoso, sendo que houve oposição do governo federal, resultando na extinção da mesma. As terras da Ilha do Cardoso foram julgadas de domínio da União, por força do Acórdão do Supremo Tribunal Federal – STF n.º 315-6, de 17/09/92. A Portaria Ministerial n.º 139, de 21/03/1994, autorizou a Fazenda Nacional a ceder para o Estado a Ilha do Cardoso. O prazo para assinatura do contrato de cessão expirou, sem que o ato fosse concretizado (SÃO PAULO, 1998e, p. 20-23; AEP IF; informação verbal¹⁶²).

Parque Estadual Fontes do Ipiranga (Parque do Estado) – Área total 549,30 ha: Criado pelo Decreto n.º 52.281, de 12/08/1969, em 549,30 ha remanescentes da área de 696,96 ha, desapropriada para preservação de mananciais (Decreto n.º 204, de 12/09/1893), administrado pelo Instituto de Botânica – SMA SP (BICUDO ET AL., 2003; VUONO, 1985; GOMES, 1992).

Reserva Biologia Paranapiacaba – Criada pelo Decreto 9.715, de 09/08/1938 (SÃO PAULO, 1999a), é preservada desde 1909 como Estação Biológica do Alto da Serra. Constituída de terras públicas com cerca de 336,00 ha, sendo aproximadamente 250,00 ha com origem em terras devolutas, e o restante em desapropriação (Informação verbal¹⁶³). Administrado pelo Instituto de Botânica – SMA SP.

¹⁶² Informação fornecida pelas advogadas Valdely Cardoso Brito e Maria Aparecida Resende, assessoras da AEP-IF, em novembro de 2005.

¹⁶³ Informação fornecida por Eduardo Luís M. Catharino – pesquisador do Instituto de Botânica – SMA SP.

Conclusão

Parque Estadual Morro do Diabo – Área total 33.845,33 ha: Criado como Reserva Estadual (Decretos nº 12.279 de 29/10/41 e nº 14.916, de 06/08/45), em 37.156,68 ha de terras devolutas do 1º e 2º perímetros de Presidente Venceslau. Constitui o remanescente da grilagem de terras públicas que provocou a devastação das florestas das Reservas do Pontal do Paranapanema e Lagoa São Paulo. O dec. nº 25.342 de 25/06/86 transformou-a em Parque, excluindo áreas para inundação da Represa de Rosana – CESP-SP, reduzindo a área para 33.845,33 ha (AEP IF; COSTA NETO ET AL., 2000, p. 441; IF/SMA, 1995; DEAN, 1996; VICTOR, M. A. M., 1975).

Reserva Biológica de Mogi Guaçu – Área total 470 ha: abrange terras devolutas destinadas à administração do Instituto de Botânica, por meio do Decreto Estadual nº 12.500 de 07/01/42 e de Decreto Estadual de 17/08/70 (disponível em: [www. ibot.sp.gov.br/UNIDADES/unidades.htm](http://www.ibot.sp.gov.br/UNIDADES/unidades.htm)).

Parque Estadual de Porto Ferreira – Área total 611 ha: Criado pelo Decreto nº 26.891 de 12/03/87, em área desapropriada pelo governo do Estado, abrangendo a antiga Reserva Estadual Porto Ferreira, que foi criada pelo Decreto nº 40.991 de 06/11/62 (AEP-IF).

Reserva Estadual do Morro Grande – Área total 10.700 ha: Criada pela Lei nº 1.949, de 4/04/79, em áreas desapropriadas para proteção de mananciais de abastecimento da cidade de São Paulo. Administrada pela SABESP (SÃO PAULO, 1998J, VICTOR e COSTA NETO, 2003).

Unidades do Interior – Área total 19.317,21 ha. Conjunto de unidades¹⁶⁴ criadas em terras adquiridas pelo governo do Estado e agrupados no presente trabalho por apresentarem, na maioria, a característica de constituir encraves de remanescentes de vegetação nativa, em unidades de produção de essências exóticas (variedades de Pínus e Eucaliptos) e, em alguns casos, reservas florestais administradas pela Divisão de Florestas e Estações Experimentais do Instituto Florestal – DFEE IF e ainda outras unidades administradas pelo Instituto de Zootecnia, Instituto Agrônomo, Instituto de Biologia e Universidade Estadual Paulista – UNESP¹⁶⁵.

¹⁶⁴ As Estações Ecológicas: de Assis, 1.312,38 ha, Decreto 35.697, de 21/09/1992; Caetetus, 2.178,84 ha, Decreto 8.346, de 09/08/1976; Bauru, 287,98 ha, Decreto 26.890, de 12/03/1987, Jataí, 4.532,18 ha, Decreto 18.997 de 15/06/1982; Ribeirão Preto, 154,16 ha, dec. 22.691, de 13/09/1984; Santa Maria, 113,05 ha, dec. 23.792 de 13/08/1985; Angatuba, 1.394,15 ha, dec. 23.790, de 13/08/1985; Itaberá, 180,00 ha, dec. 26.890, de 12/03/1987; Itapeva, 106,77 ha, dec. 23.791, de 13/08/1985; Mogi-Guaçu, 980,71 ha, dec. 22.336, de 07/06/1984, Valinhos, 16,94 ha, dec. 45.967/D, de 28/01/1966 e dec. 26.890, de 12/03/1987; Ibicatu, 76,40 ha, dec. 26.890, de 12/03/1987; Itirapina, 2.300,00 ha; dec. 22.335, de 07/06/1984; São Carlos, 75,26 ha, dec. 26.890, de 12/03/1987; Paranapanema, 635,20 ha, dec. 37.538, de 27/09/1993; Paulo de Faria, com 435,73 ha, dec. 17.724, de 23/09/1981; Santa Bárbara, 2.712,00 ha, dec. 22.337; de 07/06/1984; Itapeti, 89,47ha, dec. 21.363D, de 29/04/1952 e 26.890, de 12/03/1987; P.E. ARA, 64,30 ha, dec. 51.988 de 04/06/1969 e Reserva Estadual de Águas da Prata 48,40 ha, dec. 21.610, de 4/08/1952.

¹⁶⁵ Reservas Biológicas de Andradina (Instituto de Zootecnia), com 168 ha, Decreto 4.920, de 17/02/85; Sertãozinho (Instituto de Zootecnia), com 720 ha, Lei 4.557, de 17/04/85; Pindorama (Instituto Agrônomo), 537 ha, Lei 4.960, de 06/01/86; Vila Facchini (Instituto Biológico), 70 ha, Dec. 45.803, de 28/12/65 e Mirassol (Universidade Estadual Paulista - UNESP), 110 ha, Lei 8.316, de 05/06/93 (Planilha - ICMS 2005 SMA-IF).

ANEXO 2 – Origem das terras públicas em unidades de proteção integral já regularizadas – SP (Grupo 1)

Unidade de proteção integral já regularizadas, domínio da Fazenda do Estado de São Paulo	Área total da unidade (ha)	Área de domínio público Governo do Estado de São Paulo						Observações
		Área total pública (ha)	%	Origem em terras devolutas	%	Origem em desapropriações	%	
Parque Estadual Carlos Botelho	37.644,36	37.644,36	100	29.041,00	77	8.603,00	23	Unidades abrangidas por terras de domínio público sob posse e administração do governo do Estado de São Paulo.
Estação Ecológica de Xitué	3.095,17	3.095,17	100	3.095,17	100	0	-	
Estação Ecológica de Bananal	884,00	884,00	100	884,00	100	0	-	
Estação Ecológica dos Chauás	2.699,60	2.699,60	100	2.699,60	100	0	-	Em algumas unidades, existem pequenas pendências jurídicas e conflitos pontuais de documentação imobiliária e de posse, que demandam ações administrativas e judiciais para resolução.
Parque Estadual Jaraguá	492,68	492,68	100	0	-	492,68	100	
Parque Estadual do Juquery	1.955,51	1.955,51	100	0	-	1.955,51	100	
Parque Estadual Campos de Jordão	8.385,89	8.385,89	100	0	-	8.385,89	100	As unidades apresentam demandas com relação à consolidação de documentação cartográfica associada à demarcação de divisas, viabilizando a adequação à Lei Federal 10.267 de 28/08/2001.
P. E. Mananciais de Campos de Jordão	502,96	502,96	100	0	-	502,96	100	
Parque Estadual Alberto Lofgren	174,00	174,00	100	0	-	174,00	100	
Parque Estadual Ilha Anchieta	828,08	828,08	100	828,08	100	0	-	O Parque Estadual Ilha Anchieta tem sua documentação imobiliária regularizada junto à União.
Parque Estadual Intervalles	41.704,27	41.704,27	100	0	-	41.704,27	100	
Parque Estadual da Cantareira	7.900,00	7.900,00	100	0	-	7.900,00	100	
Parque Estadual de Porto Ferreira	611,00	611,00	100	0	-	611,00	100	As terras do Parque Estadual de Aguapeí estão em processo de desapropriação pela CESP (Cia Energética de São Paulo).
Parque Estadual do Aguapeí	9.043,97	9.043,97	100	0	-	9.043,97	100	
Parque Estadual Furnas do Bom Jesus	2.069,06	2.069,06	100	0	-	2.069,06	100	
Parque Estadual Ilha do Cardoso	22.500,00	22.500,00	100	22.500,00	100	0	-	
Parque Estadual Morro do Diabo	33.845,33	33.845,33	100	33.845,33	100	0	-	
Reserva Biológica de Paranapiacaba	336,00	336,00	100	250,00	75	86,00	25	
Reserva Biológica de Mogi Guaçu	470,00	470,00	100	470,00	100	0		
Reserva Estadual do Morro Grande	10.700,00	10.700,00	100	0		10.700,00	100	
Unidades públicas do interior	19.317,21	19.317,21	100	0	-	19.317,21	100	
TOTAIS	205.159,09	205.159,09	100	93.613,18	46	111.545,55	54	

ANEXO 3 – Unidades de proteção integral que demandam ações de regularização fundiária (Grupo 2)

Parque Estadual de Jacupiranga – PEJ. Área total 150.000,00 ha: Os antecedentes da criação do PEJ estão relacionados à aquisição da Caverna do Diabo, por meio da Lei Estadual nº 1.064, de 29/1/1906, que foi destinada à administração do Instituto Geológico e Geográfico, e nas terras devolutas declaradas em ações discriminatórias propostas nas primeiras décadas do século XX, na região do Vale do Rio Ribeira de Iguape. O Decreto Estadual nº 14.916, de 6/8/1945, que definiu procedimentos para a execução de ações discriminatórias no Estado, reservou, pelo disposto no seu artigo 5º, para conservação da flora e fauna, terras devolutas com área cerca de 126.000,00 ha nessa região. O Decreto nº 43.176, de 24/03/1964, declarou de utilidade pública, para o mesmo fim, os imóveis encravados nas terras devolutas objeto do referido artigo 5º. O Decreto-Lei nº 145, de 8/8/1969, criou o PEJ com 150.000 ha, configurada de acordo com o artigo 5º do Decreto nº 14.916 de 1945. Complementando essas medidas, o governo do Estado, por meio do Decreto nº 5.474, de 09/01/1975, declarou de utilidade pública, para fins de desapropriação, as áreas particulares situadas nesse Parque e ainda uma área de 15.547 ha (Decreto 12.689, de 14/11/1978). No final da década de 1990, as terras devolutas matriculadas em nome da Fazenda do Estado e de municípios, situadas no interior do Parque, somavam mais de 92.000,00 ha (São Paulo 1999a). No entanto, as florestas abrangidas por ele foram submetidas a conflitos de documentação imobiliária de diversos tipos, inclusive com grandes glebas de terras objeto de desapropriação indireta, e ainda, foram alvos de invasões, que exigem, para a consolidação do domínio público, um longo processo de regularização fundiária (AEP IF; informação pessoal¹⁶⁶; SÃO PAULO, 1999a; SÃO PAULO, 1973; SOS MATA ATLÂNTICA, 1993).

Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – PETAR – Área total 35.772,00 ha: No final da década de 1910 o governo do Estado, por meio da Lei Estadual nº 1.064, de 29/1/1906, adquiriu sete grutas, que foram destinadas à administração do Instituto Geológico e Geográfico. Esse ato precedeu a criação do PEAR – Parque Estadual do Alto Ribeira, pelo Decreto nº 32.283 de 19/05/1958. Foi denominado Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira pela Lei nº 5.973 de 23/11/1960, com área de 35.712,00 ha. Cerca de 13.000,00 ha constituem terras devolutas destinadas à administração do Instituto Florestal pelo Decreto nº 25.340 de 04/06/1986, sobre a qual ainda incidem conflitos de documentação imobiliária. Foram acrescidos 53,5 ha de terras devolutas (gleba 2 do 3º perímetro de Apiaí) pelo Decreto nº 28.086/1986, desapropriadas glebas num total de 1.141,53 ha, com 118,00 ha em área contígua, para incorporação ao Parque (Decretos 26.263/1986 e 28.412/1988) e, ainda, 111,00 ha foram excluídos (Lei nº 12.042 de 16/09/2005), resultando na área de 35.772,00 ha (SÃO PAULO 1988; SÃO PAULO, 1991; SÃO PAULO, 1999b, p. 23-31; AEP IF).

¹⁶⁶ Informação fornecida por Mário Nunes, responsável pelo PE Jacupiranga, em novembro de 2005.

Continuação

Parque Estadual de Vassununga – Área total 1.732,14 ha: Criado pelo Decreto nº 52.546 de 23/10/1970. Houve a desapropriação indireta de quatro glebas, processo judicial 234/1973, sendo que a Fazenda do Estado, além de ter providenciado o pagamento de quase a totalidade do preço fixado nas ações indiretas, também arrematou áreas em execuções fiscais que, somadas as desapropriadas, abrangem a totalidade da área do Parque. O governo não conseguiu registrar esses imóveis até hoje, sendo que a autora da ação contra o Estado continua utilizando as glebas como garantia de penhora (Processo SMA 40.415/99). O Decreto nº 52.720 de 12/03/1971 incorporou área de 191 ha, e destinou área de 1.004,00 ha, arrematada da massa falida da Usina Açucareira Vassununga ao Instituto de Biociências da USP, para a Estação Biológica de Mangaíba (AEP IF; informação pessoal¹⁶⁷).

Parque Estadual de Ilhabela – Área total 27.025,00 ha: Criado pelo Decreto 9.414 de 20/01/1977, abrange áreas de domínio da União. Existem dezenas de ações de indenizações indiretas promovidas por detentores de documentação imobiliária contra o governo do Estado. Não existe nenhuma área de domínio público estadual. Em 1994, o governo estadual, por meio de ofício do Secretário do Meio Ambiente, solicitou ao governo federal (Departamento do Patrimônio da União-DPU - SPU) a cessão de uso das ilhas que compõe o arquipélago de Ilhabela. Processo SMA nº 47.634/1994, protocolo de 09/09/1994 no DPU - Ministério da Fazenda, processo DAMF/SP – código 10.880 – número de identificação 10.880.032.798/94-61 (SÃO PAULO, 1998f, p.50; AEP IF).

Parque Estadual do Jurupará - Área total 26.250,47 ha: O Decreto nº 35.703 de 22/09/1992 transformou em Parque Estadual do Jurupará a área de 23.900,47 ha de terras devolutas da Reserva Estadual do 2º perímetro de São Roque, criada pelo Decreto nº 12.185, de 30/08/1978. O Decreto nº 35.704, de 22/09/1992, acrescenta a área de 2.350,00 ha doada por uma empresa, totalizando 26.250,47 ha. Durante anos as terras devolutas ficaram sujeitas a invasões e formação de sítios. Após a criação do Parque foram iniciados os procedimentos de reintegração na posse, ainda longe de serem concluídos. (AEP-IF; informação verbal¹⁶⁸).

Parque Estadual Marinho da Laje de Santos – Primeira e única unidade de conservação de proteção integral, marinha, criada pelo governo do Estado (Decreto nº 37.537, de 27/09/1993). Está localizada a 45 km da Ponta da Praia, em Santos. Abrange áreas marinhas de 5.000 ha, incluindo área submersa onde ocorrem parcéis e, na porção emersa, uma laje com aproximadamente 550 m de comprimento, 33m de altura e 185 m de largura. Constitui, integralmente, domínio da União (por tratar-se de área marinha, onde não ocorrem conflitos de documentação imobiliária, a área dessa unidade não integrou os cálculos apresentados neste trabalho).

¹⁶⁷ Informação fornecida por Valdely Cardoso Brito, em novembro de 2005.

¹⁶⁸ Informação fornecida por Paulo Emílio de Menezes Pimenta, responsável pelo Parque, e Cristina do Marco Santiago, assessora DRPE – IF, em novembro de 2005.

Continuação

Estação Ecológica Juréia-Itatins – Área total 79.270,00 ha: O Decreto nº 31.650, de 08/04/1958, destinou para o Serviço Florestal a área de 12.058,00 ha de floresta remanescente na Serra do Itatins, abrangendo áreas devolutas do 9º, 20º e 23º perímetros de Peruíbe. O Decreto nº 24.646, de 20/01/1986, criou a Estação Ecológica Juréia-Itatins abrangendo cerca de 82.000,00 ha. A Lei Estadual Nº 5.649, de 28 de abril de 1987, cria a Estação Ecológica Juréia-Itatins, abrangendo área de 79.270,00 ha nos municípios de Peruíbe, Iguape, Miracatu e Itariri. Desde a segunda metade da década de 1980, o Instituto Florestal, o Instituto de Terras e a Procuradoria Geral do Estado desenvolveram esforços conjuntos para abertura dos processos de desapropriação das áreas internas da Estação, constituindo importante ação do governo do Estado, que tomou a iniciativa da desapropriação da maior porção da unidade, realizando negociações com proprietários das áreas em desapropriações indiretas. No entanto, o andamento dos processos administrativos e judiciais é lento. Após uma década, foram consolidadas, como sendo de domínio público, as áreas: i) “Sitio Grajaúna” e Gleba 3 (Matrículas nº 3.076 e nº 3.077, 242 ha e 3.146 ha respectivamente – Processo SMA 44/89), propriedades da Cia. Grajaúna Empreendimentos Turísticos e Gomes de Almeida Fernandes S/A, que foram permutadas com imóveis da Fazenda do Estado (informação verbal)¹⁶⁹; II) Terras devolutas do 9º perímetro de Iguape, sendo 1.036,00 ha referente à Vila Barra do Uma, e três glebas totalizando cerca de 7.000 ha registradas em nome da Fazenda do Estado (informação verbal)¹⁷⁰; e, III) foram feitas imissões provisórias na posse, em processos de desapropriações em andamento, num total de 17 glebas e 5.441,00 ha. A área pública soma aproximadamente 16.865,00 ha (AEP IF).

Parque Estadual Xixová-Japuí – Área total 901,00 ha: Criado pelo Decreto nº 37.536, de 27/09/1993, com cerca de 400,00 ha de terras públicas (377,87 ha de terras da União e 25 ha de terras do Estado). Abrange área marítima de 320 ha na zona envoltória do Parque. As áreas particulares abrangem cerca de 180,00 ha (SÃO PAULO, 1997, p. 23; AEP IF; informação verbal¹⁷¹).

Parque Estadual Campina do Encantado – Área total 2.359,50 ha: Criado pela Lei Estadual nº 8.873, de 16/08/1994, abrange as terras devolutas da Gleba B, do 1º perímetro de Iguape, localizadas no Município de Pariquera-Açu. Cerca de 35% (830,00 ha) das terras devolutas foram incorporadas ao patrimônio da Fazenda do Estado e destinadas ao Parque, e 65% das terras devolutas, apesar de serem terras alagadiças, foram tituladas a particulares, sendo que hoje o Estado tem a posse das mesmas. Dessas áreas, duas glebas são objeto de ações de desapropriação indireta (SÃO PAULO, 1998g, p. 9-10; informação verbal¹⁷²; AEP-IF).

¹⁶⁹ Informação fornecida por Valdely Cardoso Brito, assessora AEP DRPE – IF, em novembro de 2005.

¹⁷⁰ Informação fornecida por Joaquim do Marco Neto, responsável pela E.E. Juréia-Itatins, em novembro de 2005.

¹⁷¹ Informação fornecida por Genival Sales, assessor AEP DRPE – IF, em novembro de 2005.

¹⁷² Informação fornecida por Mário Nunes e Valdely Cardoso Brito (AEP IF) em novembro de 2005.

Continuação

Parque Estadual da Serra do Mar – Área total 315.390,69 ha: O maior parque do Estado de São Paulo foi criado pelos Decretos nº 10.251, de 30/08/1977 e nº 13.313 de 06/03/1979, abrangendo diversas reservas florestais instituídas desde a década de 1930, em áreas devolutas apuradas em ações discriminatórias e em propriedades desapropriadas pelo governo do Estado, além de grandes porções florestais existentes entre essas reservas. Protege um contínuo ecológico que se desenvolve ao longo da Serra do Mar, desde o município de Peruíbe até a divisa do Estado do Rio de Janeiro. As reservas florestais abrangidas pelo Parque, já incorporadas ao patrimônio imobiliário da Fazenda do Estado, são (INSTITUTO FLORESTAL, 1973; AEP-IF; SÃO PAULO, 1999a, b, c, d):

Reserva Florestal Queiroz ou Pilões – o Decreto 6.933 de 02/02/1935 transfere para a Secretaria da Agricultura o imóvel Queiroz ou Pilões, município de Santos, com 2.701,54 ha, adquirido pela Fazenda do Estado em 9/03/1918;

Decreto 12.653 de 17/04/1942 (Rio Branco-Cubatão) - destina gleba devoluta com 1.540,00 ha, situada no município de São Vicente, Comarca de Santos, à conservação da flora e fauna do Estado;

Reserva Florestal da Serra do Mar - criada pelo Decreto-Lei nº 12.753, de 12/06/1942 que reservou para a defesa da flora e fauna área devoluta com 8.192,00 ha do perímetro “vertentes do rio Cubatão”, municípios de Santos e São Vicente. Essa área apresenta superposição com a área da EMAE (Empresa Metropolitana de Água e Energia Elétrica), que administra terras da União;

Decreto-Lei nº 15.634 de 09/02/1946 - define como “florestas protetoras”, necessárias à conservação do regime das águas, da bacia hidrográfica de Pilões, as glebas situadas nas cabeceiras dos rios Passariuva e Marcolino - Gleba A com 326,70 ha e Gleba B com 401,20 ha, total de 727,90 ha;

Reserva Florestal de Caraguatatuba - criada pela Lei 16037, de 04/09/1946 e pelo Decreto nº 26.393 de 11/09/1956 com 13.769,69 ha (7.800,00 ha, de terras devolutas estaduais, 1.227,60 ha de terras devolutas municipais, do 1º perímetro de São Sebastião e 4.742,00 ha de terras desapropriadas pelo governo do Estado). Foram acrescentadas áreas desapropriadas em ações indiretas (ação judicial nº 196/84 – 1ª Vara Civil de São Sebastião, com 2.090,52 ha e nº 182/85 da Comarca de Paraibuna, com área de 3.125,10 ha), totalizando 18.985,22 ha de terras públicas (informação verbal¹⁷³);

Horto de Mongaguá – Decreto nº 23.251, de 06/04/1954, desapropriou área de 11.248,40 ha;

Reserva Florestal de Itanhaem (Rio Branco-Cubatão) – criada pelos Decretos nº 26.029 e nº 26.030 de 26/06/1956 – Gleba E-1 com área de 336,50 ha e Gleba E-2 com área de 963,40 ha respectivamente, arrecadadas na ação discriminatória do 17º perímetro de Conceição de Itanhaem, declarada devoluta em 30 de abril de 1915 e confirmada por sentença do juiz da primeira vara civil de Santos, em 30 de outubro de 1915, resultando numa área total de 1.299,90 ha de terras públicas;

¹⁷³ Informação fornecida por Ivan Suarez da Mota, responsável pelo Núcleo Caraguatatuba do PESM, em 2005.

Continuação

Reserva Florestal de São Vicente - criada pelo Decreto 30.773 de 28/01/1958 que transferiu da administração da Estrada de Ferro Sorocabana para o Serviço Florestal uma gleba de terras declarada devoluta, com 3.118,40 ha, situada nas comarcas de São Bernardo do Campo e Santos;

Reserva Florestal de Pedro de Toledo - criada pelo Decreto nº 30.780 de 28/01/1958, abrangendo gleba devoluta com área de 4.330, 80 ha, e pelo Decreto nº 39.825 de 21/02/1962 gleba devoluta com área de 1.743,00 ha, ambas arrecadadas na ação discriminatória do 12º perímetro de Iguape, declarando-as reservadas para a conservação da flora e fauna, sob administração do Serviço Florestal. A essas glebas foi anexada a área de aproximadamente 12.000,00 ha (processo de desapropriação indireta nº 159/82 com trânsito em julgado em 19/07/1996), na qual o Estado já foi imitido provisoriamente na posse, e está no aguardo da conclusão dos procedimentos de registro de imóveis, resultando em 18.073,80 ha de terras públicas (informação verbal¹⁷⁴).

Reserva Florestal de Natividade da Serra - criada pelos Decretos nº 30.781 de 28/01/1958 (2.415,16ha) e nº 46.643, de 25/08/1966 (1.431,20 ha), abrangendo o total de 3.846,36 ha de terras devolutas (glebas A e B, da ação discriminatória 2º perímetro da Comarca de São Luis do Paraitinga, iniciada em 1943). Foram acrescentados 4.894,97 ha, desapropriadas pelo governo do Estado, em ação de desapropriação indireta, resultando numa área total de 8.741,03 ha de terras públicas (INSTITUTO FLORESTAL, 1973; VILANI e AUTOMARE, 2004, p. 288-297);

Decreto nº 34.083 de 28/11/1958¹⁷⁵ - dispõe sobre a desapropriação de imóvel no município de São Bernardo do Campo, com área de 48,40 ha, alterada para 37,15 ha, necessário a integrar a reserva florestal da Serra do Mar;

Decreto 37.366 de 17/10/1960 - dispõe sobre a desapropriação de imóvel no município de São Vicente, com área de 470,45 ha, alterada pelo Decreto 43.299, de 06/05/1964 para 815,95 ha, destinando-a ao Serviço Florestal;

Reserva Florestal de Curucutu - Decreto 36.544, de 04/05/1960, que trata da desapropriação de área de 12.029,00 ha, concluída e incorporada ao patrimônio do Estado sob nº PE 3.474;

Floresta Estadual de Itariru - criada pelo Decreto nº 41.539, de 28/01/1963, com a transferência de 4.250,00 ha de terras públicas do Departamento de Imigração e Colonização para o Serviço Florestal (AEP, INSTITUTO FLORESTAL, 1973);

¹⁷⁴ Informação fornecida por Alexandre José Aguilera Ramos, responsável pelo núcleo Pedro de Toledo do PESM, em novembro de 2005.

¹⁷⁵ Há informações sobre o Decreto Federal 43.273, de 24/02/1958, que declarou protetoras as florestas de domínio público e particulares existentes no município de Cubatão, totalizando 8.919,90 ha. Num primeiro levantamento junto a AEP – IF, foi verificada a possível superposição desse decreto federal, com outros decretos estaduais já considerados no texto. Também existem informações ainda não sistematizadas sobre áreas da Estrada de Ferro Sorocabano que foram destinadas à administração florestal, inclusive fora do PESM, que ainda não são administradas pelo Instituto Florestal.

Conclusão

Fazenda Sorocaba (Rio Branco-Cubatão) - Decreto s/nº de 08/05/1970 - Declara de utilidade pública para fins de desapropriação área de 2.057,00 ha, no município da Praia Grande, necessária às reservas florestais e à proteção das cabeceiras dos rios que fornecem água à população do município;

Reserva Florestal de Cunha – criada no final da década de 1960, abrangendo cerca de 2.860,00 ha, objeto de ação de desapropriação indireta¹⁷⁶ (ação judicial 109/82 – Comarca de Cunha). A essa área foram acrescidos aproximadamente 3.690,00 ha, também objeto de ação de desapropriação indireta, resultando numa área de 6.550,00 ha de terras públicas. De acordo com o mapa da AEP – IF, as áreas objeto dos dois processos de desapropriação apresentam uma superposição de 574,35 ha, o que reduz a área de domínio público para 5.975,65 ha;

Fazenda Picinguaba - O Decreto 22.416, de 29/06/1984, declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, área de 5.208,47 ha de propriedade da Caixa Econômica Federal no município de Ubatuba para integrar o Parque Estadual da Serra do Mar. Sobre essa área, incidem conflitos de posse e de documentação imobiliária ainda pendentes de decisão judicial. A área do núcleo Picinguaba é objeto de ações discriminatórias recentes (SÃO PAULO, 1998c);

Síntese das áreas de domínio público no P. E. da Serra do Mar

Glebas	Área pública	Origem devoluta/ ações discriminatórias	Origem em desapropriação
Dec. 22.416, de 29/06/1984 – Fazenda Picinguaba	5.208,47	0	5.208,47
Reserva Florestal de Cunha	5.975,65	0	5.975,65
Reserva Florestal de Caraguatatuba	18.985,22	9.027,60	9.957,62
Reserva Florestal de Natividade da Serra	8.741,03	3.846,36	4.894,97
Floresta Estadual de Itariru	4.250,00	4.250,00	0
Reserva Florestal de Pedro de Toledo	18.073,80	6.073,80	12.000,00
Reserva Florestal de Itanhaem	1.299,90	1.299,90	0
Dec. s/ nº de 08/05/1970 – Fazenda Sorocaba	2.057,00	0	2.057,00
Reserva Florestal de São Vicente	3.118,40	3.118,40	0
Reserva Florestal da Serra do Mar	8.192,00	8.192,00	0
Decreto-Lei nº 15.634 de 09/02/1946	727,90	0	729,90
Dec. 37.366 de 17/10/1960 e 43.299 de 06/05/1964	815,95	0	815,95
Decreto nº 34.083 de 28/11/195	37,15	0	37,15
Decreto 12.653 de 17/04/1942	1.540	1.540	0
Reserva Florestal de Curucutu	12.029,00	0	12.029,00
Reserva Florestal Queiroz ou Pilões	2.701,54	0	2.701,54
Dec. 23.251, de 06/04/1954 – Horto de Mongaguá	11.248,40	0	11.248,40
Totais	105.001,41	37.348,06	67.655,65

¹⁷⁶ A ação de desapropriação indireta foi movida pelos proprietários contra a Fazenda do Estado, em consequência do disposto na Lei nº 8.656, de 15/01/1965, que criou uma Reserva Florestal abrangendo uma enorme área do Vale do Paraíba (desde áreas na Serra do Mar até a Serra da Mantiqueira e divisa do Estado do Rio de Janeiro). Essa lei foi alterada pela Lei nº 10.116, de 16/05/1968, alterada por sua vez pelo Decreto-Lei s/n, de 03/04/1970, reduzindo a proteção apenas para os maciços florestais remanescentes, classificando-os como áreas de preservação permanentes, de acordo com o Código Florestal instituído pela Lei nº 4.771/1965.

ANEXO 4 – Situação das unidades de proteção integral que demandam ações de regularização fundiária (Grupo 2)

Unidades de proteção integral sob conflitos de documentação imobiliária	Área total da unidade (ha)	Áreas de domínio público consolidado ou em fase adiantada de regularização						Áreas não regularizadas			
		Domínio público (ha)	%	Origem em terras devolutas	%	Origem em desapropriações	%	Área pública a regularizar	%	Área total a regularizar	%
P. E. Turístico do Alto Ribeira – PETAR	35.772	6.141		5.000		1.141		8.000	22	29.631	80
Parque Estadual de Ilhabela ¹⁷⁷	27.025	0		0		0		27.025	100	27.025	100
Parque Estadual de Jacupiranga*	150.000	0		0		0		92.000	60	150.000	100
Parque Estadual da Serra do Mar ¹⁷⁸	315.390	79.795*	16	27.348		52.447		25.208	8	235.595	67
Estação Ecológica Juréia-Itatins	79.270	16.865	21	8.036		8.829		1036	1,3	62.405	79
Parque Estadual do Jurupará	26.250	2.350	9	0		2.350		23.900	91	23.900	91
P. Estadual Campina do Encantado	2.359	830	35	830		0		0		1.529	65
Parque Estadual de Vassununga ¹⁷⁹	1.732	0		0		0		1.732	100	1.732	100
Parque Estadual Xixová-Japuí	901	721	80	721		0		0		180	20
TOTAIS	638.700	106.702		41.935		64.767		178.901	28	531.997	79

¹⁷⁷ A área total do Parque Estadual de Ilhabela foi classificada como pública a regularizar em resultado da solicitação da cessão das terras à União, pelo governo do Estado.

¹⁷⁸ Da área total (105.001 ha) de domínio público do Parque Estadual da Serra do Mar, apresentada no anexo 3, foi excluída a área estimada em 25.208 ha, onde o Estado não tem o controle, ou estão sob risco em resultado de conflitos da posse, ou de conflitos de documentação imobiliária.

¹⁷⁹ Área já indenizada, com dificuldades para o procedimento do registro de imóveis e matrícula em nome da Fazenda do Estado.

ANEXO 5 - Síntese da situação dominial das unidades de proteção integral no Estado de São Paulo

Unidades de Proteção Integral	Área total da unidade (ha)	%	Áreas de domínio público consolidado ou em fase adiantada de regularização.						Áreas não regularizadas			
			Domínio público ha	%	Origem em terras devolutas	%	Origem em desapropriações	%	Área pública a regularizar	%	Área total a regularizar	%
Unidades já regularizadas – domínio público da Fazenda do Estado de São Paulo (Grupo 1)*	205.159	24	205.159	24	93.613	11	111.545	13	0		0	
Unidades que demandam ações de regularização do domínio público (Grupo 2)**	638.700	76	106.702	12	41.935	5	64.767	7	178.901	21	531.997	63
Conjunto de unidades de proteção integral no Estado de São Paulo	843.859	100	311.861	36	135.548	16	176.312	20	178.901	21	531.997	63

* No Grupo 1 – unidades com domínio público já regularizado, há conflitos pontuais de documentação imobiliária que não foram considerados no presente trabalho, por não contribuírem com alterações significativas nos resultados e percentuais finais;

** No Grupo 2 – unidades submetidas a fortes conflitos de documentação imobiliária, a área de terras devolutas já registradas em nome da Fazenda do Estado está sujeita a conflitos de posse e documentação imobiliária que constituem limites à implantação efetiva das unidades, especialmente no Parque Estadual de Jacupiranga em 92.000 ha, no P. E. Jurupará em 23.900 ha e, em porções do P. E. da Serra do Mar, na E. E. Juréia-Itatins e no P. E. Turístico do Alto Ribeira. O mesmo pode ser dito com relação a áreas já indenizadas pela Fazenda do Estado, em que são encontradas dificuldades nos procedimentos de registro de imóveis como o Parque Estadual de Vassununga em 1.732 ha e área de 12.000 ha no sul do P. E. da Serra do Mar – Pedro de Toledo.

ANEXO 6 – Trechos da análise de documentação imobiliária¹⁸⁰

Documento 1¹⁸¹ - [...] A posse objeto de declaração ao Registro do Vigário (Paroquial) em 1856 não foi legitimada pela medição e confirmação. Portanto não gerou domínio. O inventário apresentado não transmite domínio, pois a herança deixada consiste em direitos possessórios. [...] O tamanho da área, medida pela Firma é de 4.000 ha. No entanto a área que consta na documentação é de apenas 60 ha. [...] Violações dos princípios da especialidade, continuidade e unitariedade do registro [...].

Documento 2¹⁸² - [...] Cumpre reconhecer que o imóvel A é mais um daqueles títulos itinerantes que podem ser deslocados de um lugar para o outro de acordo com as conveniências dos interessados, fato que o torna nulo. [...] imóvel B – os autores juntaram documentação e tratam na inicial três diferentes Benedito J. M., como se fossem uma só pessoa. O primeiro Benedito, morto em 1950, reapareceu e voltou a comprar e vender imóveis em 1956, 1960 e 1965, em transcrições do cartório de imóveis [...].

Documento 3¹⁸³ - [...] As transcrições 3883 e a 3868 do Cartório do Registro de Imóveis de Iguape não têm origem em domínio anterior, mas em registros diversos. Isso significa que a transcrição fez-se contra disposição expressa da lei que exige a continuidade dos registros públicos até sua origem por aquisição válida (usucapião, compra e venda do Poder Público ou legitimação de posse) [...] A Chácara, pela análise dos documentos fornecidos e pela verificação das transcrições originárias de Iguape, foram localizadas em terras do Estado de São Paulo. [...] A área é constituída de terras devolutas [...].

Documento 4¹⁸⁴ - [...] O título é falho. Não especifica o objeto. [...] A declaração em livro impróprio e a distribuição de partes ideais de uma área indeterminada de terras devolutas não pode gerar domínio sobre área certa e determinada. [...] As transcrições abertas em 1946, conferindo domínio a frações ideais sobre o Sítio Boracéia, [...] são nulas de pleno direito. O tempo não as convalida [...].

Documento 5¹⁸⁵ - [...] vendeu, portanto, mais de uma vez, a mesma área a pessoas diferentes. [...] a mesma área tem três títulos sobrepostos. [...] O governo do Estado de São Paulo criou uma situação embaraçosa ao Judiciário paulista quando garantiu, oficialmente, ao governo austríaco que os títulos de domínio de R.M.M. (iniciais do nome do vendedor) e de J. L. (idem) eram legítimos, mesmo que haviam sido declarados falsos pelos peritos. [...] A área foi julgada devoluta a partir da sentença de 10/07/1941 proferida na Ação Discriminatória do 2 P. de Cananéia. [...] São nulas, portanto, as duas transcrições juntadas nos autos da Ação de Indenização movida contra a Fazenda do Estado de São Paulo [...] Seus títulos são nulos.

Continua

¹⁸⁰ Informação fornecida pelo Advogado Antônio Teleginski, com disponibilização de cópia dos pareceres, durante entrevista realizada em janeiro de 2003, na sede do Instituto Florestal de São Paulo.

¹⁸¹ Análise dos títulos de propriedade em 12/03/1998 – PESM.

¹⁸² Id., Processo 21.589/96 – 21/02/1998 – PESM.

¹⁸³ Id., loteamento na E. E. Juréia-Itatins em 08/07/1998.

¹⁸⁴ Id., Processo nº 16.729/87 – PESM.

¹⁸⁵ Id., Processo 479/82 – 7/02/1999 – PEJ.

Conclusão

Documento 6¹⁸⁶ - [...] as transcrições posteriores inovam as anteriores, o que não é permitido, porque a lei exige a continuidade dos registros. [...] Há sesmarias referidas nos títulos dos autores em local muito distante do lugar apontado como sendo de sua propriedade. Outras sesmarias referidas têm uma descrição tão precária que torna impossível localizá-las no solo. Sesmarias concedidas não foram confirmadas, voltando a ser terras devolutas. [...] A sesmaria de Gertrudes Maria de Jesus nunca existiu. [...] A origem do título é, portanto, simples inscrição que não gera domínio [...] Sob o ponto de vista registrário, a documentação apresentada peca contra o princípio da continuidade, especialidade e da legitimidade de sua origem [...].

Documento 7¹⁸⁷ - O Sr. Oficial do registro nas transcrições de 663 e 664 acrescentou dados inexistentes nos títulos, sem ordem judicial. [...] Não consta dos títulos o registro anterior, o tamanho aproximado do imóvel, em alqueires ou em hectares, característica indispensável para a validade do registro. [...] Os Balneários estão na Ilha do Cardoso, que é propriedade da União. [...] A Escritura lavrada em 16/08/1949 ou é falsa, ou foi rasurada ao mencionar no texto as futuras Transcrições 452 (duas vezes) e a 467 de 20/02/1950. [previsão do futuro] [...]

Documento 8¹⁸⁸ - [...] comprou a parte ideal e vendeu parte certa e determinada. Tal venda é ilegal, porque o Sítio Pinheiros, além de ser um condomínio, NÃO TEM MEDIDAS PERIMETRAIS DEFINIDAS. É LEGAL TAL PROCEDIMENTO? NÃO! Sendo ilegal não transmite o domínio. Por isso, a transcrição 1106 é nula de pleno direito. Os princípios inerentes às leis dos Registros de Imóveis não permitem que o titular de direito de parte ideal de um imóvel venda parte certa e determinada, sem que antes seja feita a divisão do imóvel entre os condôminos. [...] Vícios insanáveis inquinam esta Transcrição porque ferem os princípios registrários da DISPONIBILIDADE, DA ESPECIALIDADE, DA CASUALIDADE, da UNITARIEDADE.

Documento 9¹⁸⁹ - [...] As inscrições analisadas não poderiam ter sido lançadas no Livro 4, porque nenhuma preenche os requisitos essenciais. Títulos que não provam domínio do autor sobre um imóvel não o habilitam a promover ações reivindicatórias ou outras ações reais imobiliárias. [...] Dos 7 títulos apresentados, 5 eram inscrições de direitos hereditários e posse, inaptos para provar o domínio.[...]

¹⁸⁶ Análise de títulos de documentação imobiliária – Processo 762/83 e Processo 1128/97 – 9/8/1999 – PESM.

¹⁸⁷ Id., Balneários LM e PBM – 3/11/1999 – PE Ilha do Cardoso.

¹⁸⁸ Id., Transcrição nº 1106 de 14/05/1973 do R.I. Jacupiranga.

¹⁸⁹ Id., Processo 81.594/83 – 18/06/2001 – PESM.

6. Referências Bibliográficas

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- AZEVEDO, P. U. E. Implementando as Unidades de Conservação: particularidades da regularização fundiária. In MILANO, M. S. (org.). **Unidades de Conservação: atualidade e tendências**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p. 17-30.
- BALDEZ, M. L. **Sobre o Papel do Direito na Sociedade Capitalista – Ocupações coletivas: direito insurgente**. Petrópolis: Centro de Defesa dos Direitos Humanos, 1989. 20p.
- BATTAGLIA, L. **Cadastros e Registros Fundiários: a institucionalização do des controle sobre o espaço no Brasil**. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995. 329 p.
- BECKER, A.; CAVALCANTI, V. **Constituições Brasileiras de 1824 a 1988**. Rio de Janeiro: Ed. Letra Legal, v. I, 283 p.
- BICUDO, D. C.; FORTI, M. C.; BICUDO, C. E. M. (org.). **Parque Estadual das Fontes do Ipiranga (PEFI): unidade de conservação que resiste à urbanização de São Paulo**. São Paulo: Editora da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2002. 351 p.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Coleção de Leis do Império**. Disponível em: www2.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio. Acesso em 6 abr. de 2005.
- _____. Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário. **Livro Branco da Grilagem**. Brasília, 1999a.
- _____. Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário – INCRA. **Perfil dos Proprietários / Detentores de Grandes Imóveis Rurais que Não Atenderam à Notificação da Portaria 558/99**. Alberto Di Sabbato (UFF), consultor do Projeto INCRA/FAO. 2001. 22 p. Disponível em: www.incra.gov.br. Acesso em 6 abr. 2005.
- _____. Ministério de Política Fundiária e da Agricultura Familiar. **Livro Branco das Superindenizações: como dar fim a essa “indústria”**. Brasília, 1999b. 22p.
- _____. Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (MMA). **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC: lei nº 9985, de 18 de julho de 2000**. Brasília: MMA / SBF, 2000. 32p.

- _____. Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (MMA) – Secretaria de Biodiversidade e Florestas. VICTOR, M. A. M. et al. **Cem Anos de Devastação Florestal: revisitada 30 anos depois**. Brasília: MMA / SBF; 2005. 72 p.
- _____. Constituição do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1988. 144p.
- BRITO, M. C. W. **Unidades de Conservação: intenções e resultados**. São Paulo: Ed. Analube / FAPESP, 2000. 230 p.
- BRITO, V. C. **Estação Ecológica Juréia-Itatins: aspectos de sua implantação**. Monografia (Especialização em Direito Ambiental). Escola Superior de Direito Constitucional, São Paulo, 2005. 157 p.
- CHAUÍ, M. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. 103 p.
- CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. 4. ed. rev., atual. e amp. LOPES, M. A. R. (coord.). São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999.
- COMISSÃO GEOGRAPHICA E GEOLÓGICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Considerações Geographicas e Econômicas sobre o Valle do Rio Paranapanema**. Boletim nº 4. São Paulo: Leroy King Bookwalter – Typographia Kink, 1890. 156 p.
- _____. **Exploração do Rio Ribeira de Iguape**. 2. ed. São Paulo: Typographia Brasil de Rothschild & Co., 1914.
- COSTA NETO, J. B. **Regularização Fundiária em Mananciais: sustentabilidade e inclusão social**. In: SEMINÁRIO BRASIL/CANADÁ, 2001, Santo André. Santo André: Prefeitura do Município de Santo André (Brasil) e Centro de Estudos sobre Assentamentos Humanos Universidade da British Colúmbia (Canadá), 9 maio. 2001.
- _____. **Irregularidades na Documentação Imobiliária como Obstáculos à Implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral do Estado de São Paulo**. In: TERRA URBANA PARA POLÍTICAS SOCIAIS: AQUISIÇÃO E DESAPROPRIAÇÃO, 2002, São Paulo. São Paulo: LABHAB/FAUUSP, ago. 2002. Apoio Lincoln Institute of Land Policy

- COSTA NETO, J. B.; OLIVA, A. Políticas Relacionadas à Criação e Implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral no Estado de São Paulo – avanços e dificuldades na década de 90. In: III CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, Fortaleza, 2002. **Anais**. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p. 733-743.
- COSTA NETO, J. B.; TELEGINSKI, A; OLIVA, A. Levantamento Fundiário nas UCs de Proteção Integral do Estado de São Paulo – aplicação em planos de manejo. In: II CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, Campo Grande, 2000. **Anais**. Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2000. p. 441- 451.
- COSTA NETO, J. B. et al. (org.). **A Reserva da Biosfera da Mata Atlântica no Estado de São Paulo**. São Paulo, Caderno nº 5, 1997.
- COSTA, J. P. O. et al. **A Questão Fundiária: roteiro para solução dos problemas das áreas protegidas**. São Paulo: Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, 1994.
- CUNHA, E. da. **Contrastes e Confrontos**. 8. ed. Porto, Portugal: Livraria Lello & Irmão, 1941.
- DEAN, W. **A Industrialização de São Paulo**. Tradução Octavio Mendes Cajado. 4. ed. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1991. 270 p.
- _____. **A Ferro e Fogo: a história da devastação da Mata Atlântica brasileira**. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 1996. 484p.
- DENALDI, R.; DIAS, S. G. Limites da Regularização Fundiária: a experiência do município de Santo André. In: **A cidade da informalidade: O desafio das cidades latino americanas**. Abasmo, P. (org.). FAPERJ, Livraria Sette Letras. Rio de Janeiro, 2003.
- DINIZ, M. H. **Código Civil Anotado**. 3. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1997. 1.266 p.
- ÉLERES, P. **Intervenção Territorial Federal na Amazônia**. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 2002. 157 p.
- FAORO, R. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Ed. Globo, v. 1, p. 397, 1998.
- FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. Princípios, Bases e Desafios de uma Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável. In: **Direito à Moradia e**

- Segurança da Posse no Estatuto da Cidade:** diretrizes, instrumentos e processos. 2004, p. 310-363.
- FOSTER, G. de R. **A Privatização das Terras Rurais**. Barueri: Ed. Manole, 2003. 160 p.
- FRANCISCO, C. A. **Do Registro de Imóveis e seu Cancelamento**. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 1999. 335 p.
- FREIRE, G. **Casa Grande e Senzala**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2001. 670 p.
- FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA (São Paulo, SP). **Diagnóstico Preliminar do Parque Estadual de Jacupiranga**, 1993.
- _____. **Atlas da Mata Atlântica**, 1995.
- FURLAN, S. A. **Lugar e Cidadania:** implicações socioambientais das políticas de conservação ambiental (situação do Parque Estadual de Ilhabela na Ilha de São Sebastião – SP). Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – FFLCH, Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. 2v. e anexos.
- GOMES, E. **Fitossociologia do componente arbóreo de um trecho de mata em São Paulo, SP**. p. 12 – 14. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Biociências da USP. São Paulo, 1992.
- GUILLAUMON, J. R. Mudança do Pólo Econômico do Nordeste para o Sudeste, no Brasil, e a Destruição da Floresta Mata Atlântica. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE AMERICANISTAS, Amsterdam, Holanda, 1988. **Revista do Instituto Florestal**. São Paulo: FAPESP, v.1, n. 2, p. 13-41. 1989.
- _____. Ocupação Territorial e Meio Ambiente. **Revista dos Direitos Difusos**, São Paulo: Ed. Revista de Direitos Difusos / Esplanada - ADCOAS - Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (IBAP), v. 20, p. 2761-2791. jul./ago. 2003.
- GUNN, P. Notas Sobre as Tecnologias de Cartografia – algumas implicações para o urbanismo das cidades coloniais no Brasil. **Pós** (Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP), São Paulo: Comissão de Pós-Graduação, n. 8, p. 198-211. dez. 2000.
- HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 1995. 220 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA (Brasília, DF). **Roteiro Técnico para Elaboração de Planos de Manejo em Áreas Protegidas de Uso Indireto**, 1992. 47 p.

_____. **Roteiro Metodológico para o Planejamento de Unidades de Conservação de Uso Indireto**, 1996. 110 p.

INSTITUTO FLORESTAL – IF (São Paulo, SP). **O Instituto Florestal de São Paulo: origem e evolução**, nº 3, 1973. 61 p.

_____. **Desapropriações em Parques e Estações Ecológicas**. São Paulo: SMA / IF, 1995. 45 p. (Relatório Técnico).

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

INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL – IRIB. São Paulo. SP. **Leis Hipotecárias do Brasil Império**. Disponível em: www.irim.org.br. Acesso em dez. 2005.

KRONE, R. As grutas calcárias de Iporanga. **Revista do Museu Paulista**, São Paulo, v. 3, n. 477, p. 500. 1989.

LACERDA, L. **Tratado das Terras do Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Alba, v. 1. 1960.

LEÃO, R. **A Floresta e o Homem**. São Paulo: Instituto de Pesquisas e Estudos Florestais, Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz – USP: EdUSP, 2000. 448 p.

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

LIMA, R. C. **Pequena História Territorial do Brasil**. Porto Alegre: Ed. Sulina, 1954. 110 p.

MARÉS, C. F. **A Função Social da Terra**. Porto Alegre: Ed. Sergio Antonio Fabris, 2003. 142 p.

MARICATO, E. T. M. As Idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias. In: ARANTES, O. et al. **A Cidade do Pensamento Único**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000. 192 p.

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

- MARICATO, E. (coord.) et al. Preço de Desapropriações de Terras: limite às políticas públicas nas áreas de habitação, meio ambiente e vias públicas em São Paulo. . In: WORKSHOP DO LABHAB (LABORATÓRIO DE HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS HUMANOS DA FAU USP), 2001, São Paulo. **Anais**. São Paulo: Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAU USP (LABHAB), ago. 2002. Apoio: Lincoln Institute of Land Policy (LILP).
- MARTINS, J. S. **O Cativo da Terra**. São Paulo: Ed. Ciências Humanas, 1979.
- _____. **O Poder do Atraso**: ensaios de sociologia da história lenta. 2. ed. São Paulo: Ed. Hucitec, 1999. 174 p.
- MARX, M. **Cidade no Brasil. Terra de Quem?** São Paulo: Ed. Nobel / EdUSP, 1991. 143 p.
- MILARÉ, E. **Legislação Ambiental do Brasil**. São Paulo: Ed. APMP, 1991. 640p. (Série Cadernos Informativos).
- MONBEIG, P. **Pioneiros e Fazendeiros de São Paulo**. Tradução: Ary França e Raul de Andrade e Silva. São Paulo: Ed. Hucitec / Ed. Polis, 1984. 392 p.
- MOREIRA, T. A Falta ou Falsa Política Habitacional Brasileira. In: WORKSHOP DO LABHAB (LABORATÓRIO DE HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS HUMANOS DA FAU USP), 2002, São Paulo. **Anais**. São Paulo: Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAU USP (LABHAB), ago. 2002. Apoio: Lincoln Institute of Land Policy (LILP).
- MORSELO, C. **Áreas Protegidas Públicas e Privadas**: seleção e manejo. São Paulo: Ed. Annablume / FAPESP, 2001. 344 p.
- NOGUEIRA NETO, P. **Estações Ecológicas** – uma saga de ecologia e de política ambiental. São Paulo: Ed. Empresa das Artes, 1992.
- OLIVA, A. **Programa de Manejo Fronteiras para o Parque Estadual Xixová-Japuí - SP**. Dissertação (Mestrado). Escola de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2003. 239 p.
- PÁDUA, J. A. **Um Sopro de Destruição**: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786 a 1888. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002. 318 p.
- PÁDUA, M. T. J. Sistema Brasileiro de Unidades de Conservação: de onde viemos e para onde vamos. In: I CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE

CONSERVAÇÃO, 1997, Curitiba. **Anais**. Curitiba: IAP / UNILIVRE / Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, 1997.

PORTO, C. **Estudo sobre o Sistema Sesmarial**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco: Imprensa Universitária, 1965. 200 p.

PRADO JR., C. **História Econômica do Brasil**. 45 reimp. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1998. 364 p.

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

REDFORD, K. H. A Floresta Vazia. Cap. 1. Tradução da versão original publicada em *BioScience*, v. 42, nº 6, p. 412-422. 1992. In: PÁDUA, C. V.; BODMER, R. E. (org.). **Manejo e Conservação da Vida Silvestre no Brasil**. Brasília, DF: Ministério da Ciência e Tecnologia – CNPq / Belém: Sociedade Civil Mamirauá, 1997. 296 p.

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

SÃO PAULO (Estado). **Colleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo**. São Paulo: Typographia do Diário Oficial – Biblioteca da Casa Civil – Governo do Estado. Actos do Poder Legislativo: 1895.

_____. **Colleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo**. São Paulo: Typographia do Diário Oficial – Biblioteca da Casa Civil – Governo do Estado. Actos do Poder Legislativo: 1896.

_____. **Colleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo**. São Paulo: Typographia do Diário Oficial – Biblioteca da Casa Civil – Governo do Estado. Actos do Poder Legislativo: 1898.

_____. **Colleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo**. São Paulo: Typographia do Diário Oficial – Biblioteca da Casa Civil – Governo do Estado. Actos do Poder Legislativo: 1900.

_____. **Colleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo**. São Paulo: Typographia do Diário Oficial – Biblioteca da Casa Civil – Governo do Estado. Actos do Poder Legislativo: 1901.

- _____. **Colleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo.** São Paulo: Typographia do Diário Oficial – Biblioteca da Casa Civil – Governo do Estado. Actos do Poder Legislativo: 1906.
- _____. **Plano Diretor do Desenvolvimento Agrícola do Vale do Ribeira.** São Paulo: Gabinete do Governador, 1985. 177 p.
- _____. **A Batalha do Meio Ambiente no Governo Montoro.** São Paulo: Gabinete do Governador, PW, 1987. 148 p.
- _____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Estudo para o Parque Estadual de Jacupiranga.** São Paulo, 1973. (Relatório Técnico G.T., instituído pelo Decreto 981, de 24/01/1973).
- _____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Projeto PETAR.** sistematização de dados e atividades em desenvolvimento do Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – PETAR. São Paulo: Departamento de Parques e Áreas Naturais / Coordenadoria de Parques e Preservação Ambiental da SÃO PAULO 1988. 70 p.
- _____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Projeto PETAR.** São Paulo, 1991. 57 p. (Relatório Técnico).
- _____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Plano de Ação Emergencial** – implantação e manejo de UCs. São Paulo: SMA / CINP / IF / DRPE, 1992. 78 p. (Relatório Técnico).
- _____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Atlas das Unidades de Conservação Ambiental do Estado de São Paulo:** parte 1 – litoral. São Paulo: CESP / SMA, 1996. 37p.
- _____. Secretaria do Meio Ambiente. **Planos de Manejo das Unidades de Conservação: Parque Estadual Xixová-Japuí** – Plano de Manejo – Fase 1 – Consolidação de Dados e Diretrizes Preliminares. São Paulo: Coordenadoria de Informações Técnicas, Documentação e Pesquisa Ambiental / Instituto Florestal / Instituto de Botânica / CEPEL / UNESP, 1997. 74 p. (Série Documentos Ambientais).
- _____. Secretaria do Meio Ambiente. **Planos de Manejo das Unidades de Conservação: Parque Estadual da Serra do Mar** – Núcleo Cubatão – Plano de Gestão Ambiental – Fase 1. São Paulo: Coordenadoria de Informações Técnicas,

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

_____. Secretaria do Meio Ambiente. **Planos de Manejo das Unidades de Conservação: Parque Estadual da Serra do Mar** – Núcleos Caraguatatuba e São Sebastião – Plano de Gestão Ambiental – Fase 1. São Paulo: Coordenadoria de Informações Técnicas, Documentação e Pesquisa Ambiental / Instituto Florestal / Fundação Florestal, 1998b. 149 p. (Série Documentos Ambientais).

_____. Secretaria do Meio Ambiente. **Planos de Manejo das Unidades de Conservação: Parque Estadual da Serra do Mar** – Núcleo Picinguaba – Plano de Gestão Ambiental – Fase 1. São Paulo: Coordenadoria de Informações Técnicas, Documentação e Pesquisa Ambiental / Instituto Florestal / Fundação Florestal, 1998c. 183 p. (Série Documentos Ambientais).

_____. Secretaria do Meio Ambiente. **Planos de Manejo das Unidades de Conservação: Parque Estadual da Serra do Mar** – Núcleo Santa Virgínia – Plano de Gestão Ambiental – fase 1. São Paulo: Coordenadoria de Informações Técnicas, Documentação e Pesquisa Ambiental / Instituto Florestal / Fundação Florestal, 1998d. 128 p. (Série Documentos Ambientais).

_____. Secretaria do Meio Ambiente. **Planos de Manejo das Unidades de Conservação: Parque Estadual da Ilha do Cardoso** – Plano de Gestão Ambiental – Fase 1. São Paulo: Coordenadoria de Informações Técnicas, Documentação e Pesquisa Ambiental / Instituto Florestal / Fundação Florestal, 1998e. 164 p. (Série Documentos Ambientais).

_____. Secretaria do Meio Ambiente. **Planos de Manejo das Unidades de Conservação: Parque Estadual de Ilhabela** – Plano de Gestão Ambiental – Fase 1. São Paulo: Coordenadoria de Informações Técnicas, Documentação e Pesquisa Ambiental / Instituto Florestal / Fundação Florestal, 1998f. 128 p. (Série Documentos Ambientais).

_____. Secretaria do Meio Ambiente. **Planos de Manejo das Unidades de Conservação: Parque Estadual de Pariquera-Abaixo** – Plano de Gestão Ambiental – Fase 1. São Paulo: Coordenadoria de Informações Técnicas, Documentação e Pesquisa Ambiental / Instituto Florestal / Fundação Florestal, 1998g. 92 p. (Série Documentos Ambientais).

- _____. Secretaria do Meio Ambiente. **Planos de Manejo das Unidades de Conservação: Estação Ecológica dos Chauás** – Plano de Gestão Ambiental – Fase 1. São Paulo: Coordenadoria de Informações Técnicas, Documentação e Pesquisa Ambiental / Instituto Florestal / Fundação Florestal, 1998h. 91 p. (Série Documentos Ambientais).
- _____. Secretaria do Meio Ambiente. **Planos de Manejo das Unidades de Conservação: Estação Ecológica do Bananal** – Plano de Gestão Ambiental – Fase 1. São Paulo: Coordenadoria de Informações Técnicas, Documentação e Pesquisa Ambiental / Instituto Florestal / Fundação Florestal, 1998i. 1071 p. (Série Documentos Ambientais).
- _____. Secretaria do Meio Ambiente. **Atlas das Unidades de Conservação Ambiental do Estado de São Paulo: parte 2 – interior**. São Paulo: Ed. Metalivros, 1998j. 29 p.
- _____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Plano de Trabalho do Grupo Temático de Apoio à Regularização Fundiária** – projeto de preservação da Mata Atlântica. São Paulo: SMA / Banco alemão KfW, 1998m.
- _____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Documentos Básicos para o Plano de Manejo - Parque Estadual de Jacupiranga**. 60 p. São Paulo, 1999a. (Relatório Técnico).
- _____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Documentos Básicos para o Plano de Manejo – Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – PETAR**. São Paulo, 1999b. (Relatório Técnico).
- _____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Documentos Básicos para o Plano de Manejo – Parque Estadual Carlos Botelho**. São Paulo, 1999c. 102 p. (Relatório Técnico).
- _____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Documentos Básicos para o Plano de Manejo – Estação Ecológica Xitué**. São Paulo, 1999d. 14 p. (Relatório Técnico).
- _____. Secretaria do Meio Ambiente. **Pontal do Paranapanema: zoneamento ecológico-econômico**, 1999e. 110 p.

- _____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente/ Instituto Florestal. **Inventário florestal da vegetação natural do Estado de São Paulo**. São Paulo. Imprensa Oficial, 2005.
- SCHWARZ, R. As Idéias Fora do Lugar. In: **Ao Vencedor as Batatas**: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro. São Paulo: Ed. Duas Cidades. 2000.
- SCHWENCK JR., P. de M.; AZEVEDO, P. U. E. de. (org.). **Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo / Secretaria de Estado do Meio Ambiente, v. I, 1998. 238 p.
- SILVA, C. E. F.; SERIO, F. C. Considerações Patrimoniais e Fundiárias para a Criação de Unidades de Conservação da Natureza. In: IV CONGRESSO BRASILEIRO DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE, 1995, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: Instituto de Engenharia / Universidade Federal do Rio de Janeiro, 23-27 out. 1995. p. 100-109.
- SILVA, L. O. **Terras Devolutas e Latifúndio**: efeitos da Lei de 1850. Campinas: Editora da UNICAMP, 1996. 373p.
- SIMONI, L. N. **O Arruamento de Terras e o Processo de Formação do Espaço Urbano no Município de São Paulo – 1840-1930**. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- SMITH, R. **Propriedade da Terra e Transição**: estudo da formação da propriedade da terra e transição para o capitalismo no Brasil. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1990. 361 p.
- SODERO, F. P. **Esboço Histórico da Formação do Direito Agrário no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Apoio Jurídico Popular / Federação de Órgãos para Assistencial Social e Educacional – FASE, n. 13, 1990. 103 p. (Coleção Seminários).
- SOS MATA ATLÂNTICA. **Atlas dos remanescentes da Mata Atlântica no período 1990-1995**. Fundação SOS Mata Atlântica. 1998.
- TEIXEIRA JR., P. P. Regularização Fundiária e Unidades de Conservação – a experiência do Ministério Público de São Paulo. In: MILANO, M. S. (org.). **Unidades de Conservação**: atualidade e tendências. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p 40-50.

- TELEGINSKI, A. **Situação Fundiária da Estação Ecológica Juréia-Itatins e o Grilo Roncatti**. São Paulo: Grupo da Terra / Superintendência de Desenvolvimento do Litoral Paulista – Sudelpa, 1986. (Relatório Técnico).
- TRECCANI, G. D. **Violência & Grilagem**: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA / ITERPA, 2001. 600 p.
- URBAN, T. **Saudade do Matão**: relembrando a história da conservação da natureza no Brasil. Curitiba: Editora da UFPR / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza / Fundação MacArthur, 1998.
- VICTOR, M. A. M. **A Devastação Florestal**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura, 1975. 48 p.
- VICTOR, R. A. B. M.; COSTA NETO, J. B. (org.). **A Aplicação do Conceito de Reserva da Biosfera em Áreas Urbanas**: o caso da Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da cidade de São Paulo – Estudo de caso elaborado para a UNESCO. São Paulo: RBCV / UNESCO, 2003. 170 p.
- VILLANI, J. P.; AUTOMARE, G. B. B. A Importância da Regularização Fundiária na Recuperação da Cobertura Florestal do Parque Estadual da Serra do Mar – Núcleo Santa Virgínia. In: IV CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2004, Curitiba. **Anais**. Curitiba: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2004. p. 288-297.
- VUONO, Y. S. **Fitossociologia de estrato arbóreo da floresta da Reserva Biológica do Instituto de Botânica**. São Paulo. SP. Tese (Doutorado). Instituto de Biociências da Universidade de São Paulo. 1985. p. 22 -30.
- III CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2002, Fortaleza. **Anais**. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza / Associação Caatinga, 2002, 1v.

Processos administrativos

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. SMA/Instituto Florestal/DRPE: SAA/SMA 184.232/80, SAA/SMA 58.456/82, SAA/SMA 58.432/82, 60.603/86, SAA/SMA 57.827/84, SAA/SMA 184.208/80, SMA 60.117/88, SMA 60.643/88, SMA 61.922/88, SMA 84.007/90, SMA 60.663/86, SMA 61.348/86, SMA 79.995/85, SAA/SMA 82.151/83, SAA/SMA 82.872/83, SMA 10.406/89, SMA 40.220/91, SMA

87.052/90, 41.771/89, SMA 60.690/88, SMA 41.811/95, 57.321/85, SMA 40.845/99, SMA 42.679/99, SMA 42.681/99, SMA 42.683/99, SMA 40.052/97, SMA 10.466/99 e SMA 41.540/98.

IBAMA (antigo IBDF): IBDF/IBAMA 04742/88, IBDF/IBAMA 10.202/89, 015.346/89 e IBDF/IBAMA 01243/89

Procuradoria do Patrimônio Imobiliário: PGE PR2 223/85, PGE 96.855/87, PR2 91/88, PPI 97493/87, PPI 4046/87, PPI 84118/82 e,

CONSEMA: Processo 56.168/86.

Matérias publicadas em jornais:

A ACINTOSA indústria das indenizações. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 14 jul. 1999. Notas e Informações, p. A3.

AITH, M.; MARIANTE, J. H. SP paga mais por desapropriações: Justiça condena SP a pagar R\$ 6 bilhões – Terras na Serra do Mar e Juréia são desapropriadas por valor dez vezes maior que o de mercado. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 10 nov. 1996. p. 1-8.

BRESSAN, S. Indústria das indenizações. Disputa jurídica ameaça preservação ambiental. Fazenda Faxinal, no Parque Estadual de Jacupiranga, está abandonada e sujeita a ação de posseiros, exploradores de madeira e até criminosos. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 11 nov. 1997, p. A4.

_____. Precatórios dão lucro de até 50 vezes maior do que a Bolsa de Valores: superavaliação de áreas transformou indenização por desapropriação em negócio milionário. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 8 ago. 1999. p. A12.

COLLA, M. Reserva do Alto Ribeira grilada com fé. **Jornal da Tarde**, São Paulo, 8 abr. 1991. Caderno Ambiente.

CONSTITUEM um dos mais importantes conjuntos do mundo as grutas do Parque do Alto Ribeira. **Folha da Manhã**, São Paulo, 13 jun. 1958.

CONSTITUIRÁ Parque Estadual a Região das Grutas: as grutas já constituem patrimônio público, mas estão sendo destruídas [...] **A Gazeta**, São Paulo, nº 7, out.-nov. 1956.

CRIAÇÃO do Parque Estadual do Alto Ribeira: entregue ontem ao secretário da Agricultura o relatório da comissão. **A Gazeta**, São Paulo, 26 nov. 1957.

DENTRO de 90 dias, os estudos finais para a criação do Parque Estadual do Alto Ribeira.

A Gazeta, São Paulo, 29 ago. 1957.

FAMOSO conjunto de grutas integra o Parque Estadual do Alto Ribeira. **Folha da Manhã**, São Paulo, 21 maio. 1958.

GODÓY, M. Procuradoria denuncia fraude de R\$ 50 bi: Dossiê acusa criação de “indústria” que pede ao Estado indenização até por terras públicas e penhascos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 4 nov. 1997. p. 3-10.

GRANATO, F. Procuradoria abre inquérito para apurar superavaliações: fazenda da JNL, indenização de R\$ 1 bilhão por área montanhosa e praticamente abandonada. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 11 nov. 1997, p. A5.

MACEDO, F. Procuradoria investiga indenizações suspeitas: proprietários de terras localizadas em áreas de preservação ambiental conseguem na justiça valores considerados exagerados. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 23 mar. 1995, p. A16.

_____. Justiça aponta irregularidade em indenizações. **Jornal da Tarde**, São Paulo, 22 maio. 1995.

_____. Decreto permitiu acordo milionário: crédito adicional tornou viável pagamento de indenização ao sogro de ex-procurador-geral. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 6 mar. 1995, p. A6.

NO SUL do Estado, Decreto governamental visando a proteção de grutas calcárias - comissão para estudar o futuro Parque Estadual. **A Gazeta**, São Paulo, 18/03/1957.

PIRES, C. Entidades lutam para manter cavernas de SP. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 dez. 1981. p. 35.

POR DECRETO do governador, criado o Parque Estadual do Alto Ribeira. **A Gazeta**, São Paulo, 20 maio 1958.

SERÁ criado um Parque do Estado na região Apiaí-Iporanga. **A Gazeta**, São Paulo, 27 nov. 1956.

TEM MUITA gente roubando: em que parte do mundo, desapropriar 1 alqueire de terra custa US\$ 26 milhões. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 24 jul. 1999. Notas e Informações, A3.

Principal legislação consultada

Legislação Federal	Data	Assunto
Resolução nº 76 do Príncipe Regente	17/07/1822	Reconhece direitos de posseiro que tinha efetivas culturas em sua posse, sobre detentores de sesmarias, mantendo-o na posse. Manda suspender todas as sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa.
Constituição do Império de 1824	25/03/1824	
Decreto nº 317	21/10/1843	Cria um Registro Geral de Hipotecas, nos lugares e pelo modo que o Governo estabelecer os seus Regulamentos.
Decreto nº 482	14/11/1846	Regulamento para execução do artigo 35 da Lei nº 317, de 21/10/1843 - estabelecendo o Registro Geral das Hipotecas em cada uma das Comarcas do Império.
Lei nº. 601	18/09/1850	1ª Lei de Terras do Brasil. Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmarias sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica e determina, que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso assim para empresas particulares, como para estabelecimentos de colônias de nacionais e de estrangeiros na forma que se declara. Instituiu o Registro do Vigário.
Decreto nº 1.318	30/01/1854	Regulamenta a Lei 601, de 18/09/1850.
Aviso 98 - Império	08/05/1854	Regulamento provisório para medição e demarcação das terras devolutas e particulares, de acordo com o § 2º do art. 3º do Decreto nº 1.318, de 30/01/1854.
Lei Hipotecária nº 1237	24/09/1864	Reforma a legislação Hipotecária. No artigo 8º, estabelece e regulamenta a

		obrigatoriedade das Transcrições para a transmissão de bens suscetíveis de hipotecas.
Decreto nº 3.453	20/04/1865	Regulamentou Lei Hipotecária nº 1237, de 24/09/1864, determinou a instalação do registro geral e disciplinou o processo de registro.
Decreto 451 - B	31/05/1890	Cria o Registro Torrens.
Decreto 955-A	5/11/ 1890	Regulamenta o Registro Torrens.
Constituição da República de 1891	24/02/1891	Transfere as Terras Devolutas para os Estados.
Código Civil de 1916	01/01/1917	Introduz normas mais rigorosas para formalização das transcrições.
Decreto 23.793	23/01/1934	1º Código Florestal
Constituição da República de 1934	16/07/1934	-
Constituição da República de 1937	10/11/1937	-
Constituição da República de 1946	18/09/1946	-
Lei 4504	30/11/1964	Estatuto da Terra - Regula os direitos e obrigações referentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.
Lei n.º 4.771	15/09/1965	Código Florestal ainda vigente, com alterações posteriores.
Constituição da República de 1967	24/01/1967	-
Lei Federal nº 5.868	12/12/1972	Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências.
Lei nº 6.015	31/12/1973	Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências.

Lei nº 6.739	05/12/1979	Dispõe sobre a Matrícula e o Registro de Imóveis Rurais, e dá outras providências.
Constituição da República de 1988	05/10/1988	Torna indisponíveis as terras devolutas com ocorrências de remanescentes florestais.
Lei Federal nº 10.267	28/08/2001	Altera dispositivos das Leis nº 4.947, de 09/04/1966; nº 5.868, de 12/12/1972; nº 6.015, de 31/12/1973; nº 6.739, de 05/12/1979; nº 9.393, de 19/12/1996. Entre outras providências, disciplina e aperfeiçoa o Cadastro Rural de Imóveis, criando o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, integrando o gerenciamento de informações entre o INCRA e a Secretaria da Receita Federal, compartilhadas com instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro. Obriga o georeferenciamento das propriedades rurais, vinculando os atos relativos ao registro de imóveis, ao cumprimento das exigências do CNIR.
Lei Federal nº 9.985	18/07/2000	Regulamenta o art. 225, § 1º da Constituição Federal, incisos I, II, III e VII, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências
Decreto Federal 4.340	22/08/2002	Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18/07/2000, que dispões sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Legislação Estadual	Data	Assunto
Constituição do Estado de São Paulo	05/10/1989	Determina o prazo de cinco anos para a regularização fundiária das unidades de conservação de proteção integral no Estado – art. 44º das disposições transitórias.
Lei nº 323	22/06/1895	Dispõe sobre terras devolutas, sua medição, demarcação e aquisição, sobre a legitimação ou revalidação das posses e concessões, discriminação do domínio público do particular e dá outras providências.
Decreto nº 343	10/03/1896	Regulamenta a Lei nº 323, de 22/06/1895.

Lei nº 545	02/08/1898	Modifica a Lei nº 323, de 22/06/1895, nos procedimentos de legitimação de terras.
Decreto nº 734	05/01/1900	Dá regulamento para execução das Leis nº 323, de 22/06/1895; nº 545, de 02/08/1898; e nº 655, de 23/08/1899, que dispõe sobre terras devolutas.
Lei nº 788	2/10/1901	Prorroga os prazos dos artigos 75º e 114º do Decreto nº 734, de 05/01/1900 e dá outras providências, referentes a prazos para legitimação de posses.
Decreto nº 998	27/01/1902	Altera algumas disposições do Decreto nº 734, de 05/01/1900, regulamentando o serviço de terras públicas do Estado.
Decreto nº 14.916	06/08/1945	Dispõe sobre terras devolutas e dá outras providências. No artigo 5º reserva 7.157ha de terras devolutas para a Reserva Florestal Morro do Diabo, no Pontal do Paranapanema, criada pelo Decreto-Lei nº 12.279, de 29/10/1941, atual PE Morro do Diabo; e, também 126.000 ha de terras devolutas no Vale do Ribeira, posteriormente abrangidas pela delimitação do PE de Jacupiranga, criado pelo Decreto-Lei nº 145, de 08/08/1969.
Lei nº 8.656	15/01/1965	Dispõe sobre a criação de Reserva Florestal da Bacia Hidrográfica do Vale do Paraíba. Utilizada na argumentação das primeiras ações de desapropriação indireta no PESM. A Lei nº 10.116, de 16/05/1968 e o Decreto-Lei s/n de 3/04/1970, convertem a Reserva Florestal, nas áreas dos maciços florestais remanescentes, em “áreas de preservação permanente”.

e,

Legislação consultada para a elaboração do histórico de criação das unidades de conservação de proteção integral no Estado de São Paulo, especificada nos anexos 1 e 3.