
Instrumento de Garantia Constitucional: A Regularização Fundiária como um Instituto Jurídico em Desenvolvimento no Estado de Rondônia¹

Instrument of Constitutional Guarantee: Land Regularization as a Legal Institute Under Development in the State of Rondônia

Laura de Sousa Costa Passos

Graduanda do 10º período do curso de Direito da Universidade Federal de Rondônia. Telefone: (69) 9 9370-0634. Email: laurascpassos@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-8133-1318>. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6115825170169905>.

Afonso Maria das Chagas

Artigo elaborado sob a orientação do Professor Mestre Doutor Afonso Maria das Chagas, Doutor em Ciência Política (2017) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, área de concentração, "Políticas Públicas na Região Amazônica"; Mestre em Direito Público - Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2012) - UNISINOS. Graduado em DIREITO pela Universidade Federal de Rondônia (2004). Especialista em Direito Processual Civil - Universidade do Sul de Santa Catarina - UNISUL. Integrou como Professor, o Departamento de Direito da Universidade Federal de Rondônia - UNIR, campus de Cacoal. Atuou como professor do Curso de Direito da Faculdade de Ciências Contábeis e Administração Vale do Juruena/ MT - AJES. Atualmente é Professor do Departamento de Ciências Sociais - DACS/UNIR, em Porto Velho. Coordena, como pesquisador docente, o Grupo de Estudo e Pesquisa Jurídica - GEPEJUR, vinculado ao CNPQ; é membro do Instituto "Territorialidades e Justiça" - INTERJUS, e presta assessoria à Grupos e Movimentos Sociais do Campo, atuando ainda como membro da Equipe Nacional de Formação da Comissão Pastoral da Terra. Tem experiência e formação na área de Direito com ênfase em Direito Público. Telefone: (69) 9 8455-0629. Email: afonso.chagas@unir.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5484-9937>. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0593778822067918>.

RESUMO: O presente artigo busca refletir e problematizar o instituto da Regularização Fundiária como instrumento de garantia constitucional, analisar como tem sido a atuação dos poderes legislativo e executivo e se a atual legislação agrária é suficiente para assegurar seu eficaz desempenho. Explicita as peculiaridades da colonização dirigida do estado de Rondônia e questiona se o instituto se apresenta como uma solução às irregularidades. Além disso, aborda a necessidade de as decisões de um

¹ [Recebido em: 03/05/2023 - Aceito em: 16/11/2023]

Estado acompanhar o desenvolvimento de uma sociedade, devendo se considerar questões sociais e culturais tendo em vista o impacto e o reflexo das propostas de regularizações fundiárias frente à política de colonização adotada ao estado, de sua execução até os presentes dias.

Palavras-Chave: Direito, Terra, Sociedade.

ABSTRACT: This article seeks to reflect and problematize the Land Regularization Institute as an instrument of constitutional guarantee, to analyze how the legislative and executive powers have acted and whether the current agrarian legislation is sufficient to ensure its effective performance. It explains the peculiarities of directed colonization in the state of Rondônia and questions whether the institute presents itself as a solution to irregularities. In addition, it addresses the need for a State's decisions to accompany the development of a society, considering social and cultural issues in view of the impact and reflection of proposals for land regularization in the face of the colonization policy accepted by the State, from its execution to the present day.

Keywords: Law, Land, Society.

INTRODUÇÃO

O Estado de Rondônia está entre os quatro estados que compõem a parte Ocidental da Amazônia Legal². Criado inicialmente em 1943, por meio do Decreto-lei n.º 5812 de 13 de setembro de 1943, com áreas desmembradas dos Estados do Amazonas e Mato Grosso, a partir de 1956 foi chamado de Território Federal de Rondônia e, em 1981, foi transformado efetivamente em “Estado de Rondônia”, sendo assim, elevado à categoria de Estado da União.

Nesse mesmo período, tempo em que o Território Federal se transformava em Estado da União, entre os anos de 1970 e 1980, no cenário geral brasileiro diversas mudanças sociais e políticas ocorriam, principalmente no que tange à política fundiária adotada pelo governo militar, fato este que resultou em uma situação e política fundiária estadual dotada de uma complexidade histórica e regional que reflete diretamente na composição do atual cenário.

Nesse contexto, a partir do ano de 1940, políticas de assentamentos agrícolas foram ações características do chamado Estado Novo, no Governo Getúlio

² A Amazônia Legal corresponde à área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM delimitada em consonância ao Art. 2º da Lei Complementar n. 124, de 03.01.2007, foi instituída com o objetivo de definir a delimitação geográfica da região política de atuação da SUDAM.

Vargas. A “marcha para o oeste”³ ou “estratégia de ocupação do Oeste” (como também ficou conhecida foram frutos das metas políticas que tinham como objetivos principais a ocupação dos estados do Norte do País e, em destaque, o povoamento do, à época, Território Federal de Rondônia.

Dessa forma, o projeto governamental de Vargas objetivou a consolidação de um Estado intervencionista e nacionalista em diversos setores, estabelecendo o primeiro momento de grande e intenso fluxo migratório ao Estado de Rondônia.

As estratégias de ocupação da Amazônia desenvolveram-se no decorrer dos anos, resultando em políticas e mecanismos, como a criação da SUDAM⁴ e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA⁵.

Dessa forma, por intermédio do INCRA, a partir da década de 1970, o Governo Federal deu início à implantação dos chamados Projetos Integrais de Colonização e, em decorrência desse fato, na década de 70, o Estado de Rondônia recebeu um grande fluxo migratório constituído de homens, mulheres, jovens e crianças e que foi superior ao de qualquer outra área de fronteira do Brasil.

Conforme infere-se dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a densidade demográfica no Estado de Rondônia passou de 0,30 habitantes por km² em 1960, para 0,48 hab/km² em 1970 e 2,12 hab/km² em 1980. No ano de 1991 a densidade demográfica totalizou 4,76 hab/km² (IBGE, 2010).

De acordo com o Censo Demográfico de 1991, entre os anos de 1970 e 1980, a população no Estado de Rondônia demonstrou um crescimento de 380.005 habitantes e, em relação aos anos de 1980 e 1991, o estado demonstrou um crescimento de 130,66%, totalizando um crescimento absoluto de 641.623 habitantes entre as décadas de 80 e 90 (IBGE,1995).

No mesmo sentido, observa-se que entre os anos de 1980 e 1991, o número de população residente aumentou de 491.069, em 1980, para 1.132.692, em 1991. Segundo dados do IBGE, a densidade demográfica do estado em 1970 era de 0,49 hab/km², em 1991, tinha um total de 4,76 hab/km² e em 2010, 6,58 hab/km²,

³ Conforme destaca Arrais (2016, p. 3) “a Marcha para o Oeste foi um movimento ocorrido durante a Era Vargas (1930-1945)”, especificamente no Estado Novo (1937-1945). O projeto governamental de Vargas, à época, visava consolidar um estado intervencionista e nacionalista em diversos setores, por exemplo, na divulgação do regime, desenvolvendo políticas de colonização da Amazônia através do INCRA, encaminhando milhares de migrantes sulistas e nordestinos para ocuparem aquele espaço.

⁴ Vinculada ao Ministério do Interior, em 1966, que tinha como finalidade planejar, coordenar, promover a execução e controlar a ação federal na Amazônia Legal, tendo em vista o desenvolvimento regional.

⁵ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, autarquia federal criada pelo Decreto nº 1.110, teve sua atuação voltada, principalmente, para a implantação de projetos de colonização na Região Norte do Brasil

demonstrando que o crescimento entre as décadas de 70 e 90 foi quase o dobro do mesmo período entre 90 e 2000 (IBGE, 2022).

Ocorreu que, em consequência dos fatos supervenientes ao projeto ideal, a colonização fugiu até mesmo do controle INCRA, conforme afirma Oliveira (2010):

Todo planejamento que se fazia para Rondônia, por mais otimista que fosse, sempre ficava aquém das demandas. O Incra não tinha território de assentamento preparado para entregar terra para todos que aportavam em Rondônia (OLIVEIRA, 2010, p. 128).

Assim, diante do cenário construído, evidenciava-se a ausência total de qualquer controle, organização de distribuições de terra e, muito menos, quanto às questões de regularização fundiária, a qual diz respeito a um conjunto de medidas administrativas ou judiciais, que objetivam declarar a legitimidade da propriedade particular ou titular a posse legítima sobre terra pública.

2 OS PROJETOS DE COLONIZAÇÃO NO ESTADO DE RONDÔNIA

Neste cenário, os objetivos primordiais das estratégias de ocupação da fronteira amazônica relacionavam-se às ideias para os investimentos do capital nacional e internacional e, nesse sentido, no Estado de Rondônia, o discurso presidencialista reforçava a ideia de enviar “homens sem-terra para terra sem homens”, bem como a necessidade da criação do Estatuto da Terra e dos institutos necessários para sua aplicação, fatos estes que fizeram com que o discurso de colonização dirigida se concretizasse.

Dessa forma, no Estado de Rondônia, à época, Território Federal, a colonização foi anunciada como reforma agrária. Nesse sentido, Pereira (2010) cita que:

[...] em vez de “promover uma mudança na estrutura fundiária nos locais de conflito (reforma agrária, incidindo sobre terras particulares), a opção foi abrir novas áreas de ocupação, distribuindo terras públicas em territórios ainda ‘inabitados’ (colonização)” (PEREIRA, 2010).

Muito embora para fins doutrinários e judiciais exista a necessidade de diferenciação dos processos de colonização e reforma agrária, o Estatuto da Terra compreendia a colonização promovida pelo Estado e a Reforma Agrária como um conjunto de ações criadas com o objetivo de melhorar a distribuição de terras (GOMES, 2019).

Os primeiros projetos de colonização em Rondônia foram implantados pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária - INCRA. O primeiro projeto aplicado no estado diz respeito ao Projeto Integrado de Colonização (PIC), que era voltado para agricultores sem-terra de baixa renda, com maior força de trabalho familiar (OLIVEIRA E AMARAL, p. 35).

No mesmo sentido, Rabello e Ferreira (2005) afirmam no XXIII Simpósio Nacional de História que:

Os Projetos Integrados de Colonização (PICs) tornaram-se políticas do Estado para a colonização da Amazônia no início da década de 70. Esses projetos faziam parte de um enorme esforço no sentido de acelerar o desenvolvimento econômico brasileiro. A grande marca do período militar para compreender sua ação na região foi a "Operação Amazônia", que era constituída de uma série de investimentos e ações políticas destinadas a ocupar, desenvolver economicamente e atender, com isso, às prerrogativas do discurso da Segurança Nacional (RABELLO E FERREIRA, 2005, p.1)

O primeiro PIC implantado no Estado foi o PIC Ouro Preto (PIC-OP), na região central do estado e ficou situado na faixa de 60 km para cada lado da rodovia BR-364 no trecho entre Ariquemes e a Vila Rondônia (hoje Ji-Paraná), o projeto iniciado em 1970 possuía 1.070 parcelas rurais demarcadas e cerca de 6.371 em demarcação (FERREIRA, p. 26, 2015).

A partir da implementação do primeiro projeto, outros projetos de colonização surgiram. O PIC Sidney Girão, em 13 de agosto de 1971, o PIC Ji-Paraná, em 16 de junho de 1972; o PIC Paulo de Assis Ribeiro, em 4 de outubro de 1970.

Na data de 27 de outubro de 1975, em razão do grande número de famílias instaladas no PIC-OP foi criado o Projeto Integrado de Colonização Padre Adolpho Rohl (PIC-Pe. AR), compreendendo uma área de 50 quilômetros de distância da sede do PIC-OP, área que pertencia anteriormente ao Projeto Ouro Preto (FERREIRA, 2015, p. 26 apud Lima, 2001, p. 149).

A partir de uma análise dos dados e fatos históricos é possível se ter uma dimensão da configuração do território do estado de Rondônia, principalmente no que diz respeito à estrutura fundiária que se moldou a partir do processo de distribuição de terras a partir dos anos de 1970.

Neste liame, considerando o caos inicial, a política de colonização dirigida surge como alternativa para justificar e legitimar a intervenção do estado na manutenção da estrutura vigente. Assim, ao reorientar e realocar o populacional, a

política de colonização não só legitimou a estrutura de poder vigente, mas, também, reforçou o processo de acumulação nessas novas áreas (TURCHI, s/d).

O fato é que na execução dessa política de colonização dirigida, inicialmente, os pequenos lotes distribuídos para agricultores familiares nas décadas de 70 e 80 que tinham como intenção a ocupação para instalação de pequenas propriedades, passou por uma reconfiguração fundiária que abriram espaços para o processo de remembramento, transformando a concentração de terras nas formas de grandes propriedades em Rondônia em grandes latifundiários.

Dessa forma, conforme destaca Gomes (2019), em razão da não organização adequada, instaurou-se o caos, resultando em uma enorme desorganização.

Ao todo, entre 1970 e 2015, 222 (duzentos e vinte e dois) projetos de colonização foram implantados no Estado, totalizando uma área de abrangência de 6.195.289,48 ha, com capacidade total de 65.916 famílias (INCRA, 2022).

Em Rondônia, as formas de obtenção da terra para fins de assentamento variaram entre o modo por arrecadação, compra e venda, desafetação, desapropriação, doação, escritura pública, incorporação, reconhecimento e reversão de domínio, modalidades previstas no Estatuto da terra no capítulo “Dos Objetivos e dos Meios de Acesso à Propriedade Rural”:

Art. 17. O acesso à propriedade rural será promovido mediante a distribuição ou a redistribuição de terras, pela execução de qualquer das seguintes medidas:

- a) desapropriação por interesse social;
- b) doação;
- c) compra e venda;
- d) arrecadação dos bens vagos;
- e) reversão à posse (Vetado) do Poder Público de terras de sua propriedade, indevidamente ocupadas e exploradas, a qualquer título, por terceiros;
- f) herança ou legado. (BRASIL, 1964)

Assim, entre os anos de 1983 e 2010, no Estado de Rondônia, 82 propriedades rurais que não cumpriram sua função social foram desapropriadas, condicionando o seu uso ao bem-estar social (INCRA, 2022).

Outra modalidade amplamente aplicada no estado foi a arrecadação. As terras arrecadadas são áreas matriculadas pelo estado. A modalidade de arrecadação das terras é regulamentada por meio da Lei n.º 6.383, de 7 de dezembro de 1976 e ao todo, por meio da arrecadação, 78 áreas foram obtidas para fins de assentamento no Estado de Rondônia, variando entre Projetos de Assentamento (PA), Projetos

Integrados de Colonização (PIC) e Projetos de Assentamento Dirigido (PAD). (INCRA, 2022).

Nas demais modalidades de obtenção de áreas para fins de assentamento no Estado de Rondônia, entre os anos de 1980 e 2015, as quantias foram de: 12, por meio de Compra e venda, 2 por desafetação, 2 por doação, 1 por escritura pública, 1 por incorporação, 26 por reconhecimento e 18 por reversão de domínio (INCRA, 2022).

3 A PROBLEMÁTICA ATUAL DA REGULARIZAÇÃO

Ante os dados demonstrados, extrai-se que a política fundiária adotada pelo governo militar atraiu um grande fluxo migratório para o território de Rondônia. Nesse cenário peculiar da reforma agrária ou, como também foi chamada, “colonização dirigida”, através do Decreto Territorial nº 552, de 01 de julho de 1968, coube ao INCRA, a competência e missão de regularizar as terras do estado por meio do reconhecimento dos domínios legitimamente constituídos da regularização ou legitimação das posses e da implantação de uma colonização oficial pública. Contudo, há de se destacar que até a efetiva criação do referido instituto, no ano de 1970, os atos de concessão de terras ocorreram de forma precária.

Não obstante, somente por meio do Decreto n.º 92.684, em de 19 de maio de 1986, as áreas rurais do Estado de Rondônia foram declaradas como zonas prioritárias para efeito de execução e administração da reforma agrária sob a seguinte justificativa:

I. Justificativa

O Estado de Rondônia, embora de ocupação relativamente recente e a despeito dos vários projetos de colonização empreendidos pelo INCRA - cuja característica saliente é dar acesso à terra a pequenos produtores - apresenta estrutura fundiária com elevada concentração da propriedade.

Grandes áreas ociosas coexistem com a intensa migração de milhares de famílias que buscam terras para trabalhar, determinando alta taxa de crescimento demográfico e provocando conflitos pela posse da terra.

Essas características estão, em parte, ligadas ao próprio processo de ocupação de Rondônia (BRASIL, 1986).

Nesse diapasão, tem-se que o processo de ocupação no Estado de Rondônia nas décadas anteriores, por toda falta de organização e planejamento, resultou em um estado com vastas extensões de terras ocupadas por populações que não possuem, até os presentes dias, nenhuma documentação que legitime sua permanência na terra.

Dessa forma, o modelo desenvolvimentista adotado, a influência militarizada e dirigida do Estado, a opção pela ideia de colonizar para não reformar, bem como a persistência de uma lógica colonial patrimonialista inoculada em grandes programas de colonização, foram fatores que corroboraram na falta de regularização das áreas ocupadas de forma desordenada e influenciam até os dias atuais.

A regra geral restou estabelecida no Decreto nº 63.104, de 15 de agosto de 1968. Ali estava estabelecida a política do governo federal relativa à efetiva ocupação e povoamento da região amazônica. As modalidades foram variadas, indo desde licença de ocupação, autorização, concessão de uso, até concorrência (alienação, promessa de compra e venda, etc.).

À época, todas as modalidades eram títulos precários. As diretrizes para ocupação e previsão de implantação de projetos de colonização e núcleos de colonização agrícola, por sua vez, estavam previstas no mesmo Decreto. Inclusive, já estabelecendo as primeiras áreas prioritárias no Território Federal de Rondônia. Vejamos:

Área Prioritária nº I, no Território Federal de Rondônia, no segmento da BR-364, entre as cidades de Ariquemes e Rondônia, abrangendo uma faixa de 6 (seis) quilômetros de cada lado, da citada rodovia; [...] (BRASIL, 1968)

Por conseguinte, os ocupantes recebiam documentos que socialmente representavam uma “doação de terras”, um título de propriedade. Porém, juridicamente, representavam tão somente uma concessão de direito real de uso, tratando-se apenas de um ato administrativo precário, pressupondo o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, não se falando na época, de efetiva regularização fundiária (BRASIL, 2022).

A análise de indicadores referentes à atuação do INCRA no Estado de Rondônia é fundamental para verificação da execução prática na titulação e consolidação dos projetos de assentamentos iniciais.

Nesse contexto, em atenção à Lei nº 12.527, Lei de Acesso à Informação, em 27/03/2022, foi realizado o pedido nº 21210003661202213, que solicitou o número total de títulos de propriedade entregues anualmente pelo INCRA, no período de 2012 a 2022, por meio do Fala.BR, plataforma integrada de acesso à informação e ouvidoria do Poder Executivo Federal. Em resposta ao solicitado, a Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamento – DD, em 13/04/2022,

disponibilizou Planilhas SIPRA com a quantidade dos títulos expedidos, especificando os provisórios e definitivos entre os anos de 2003 a 2022.

Após análise e filtragem das informações, nota-se que no Estado de Rondônia, em 19 anos, entre os anos de 2003 e 2022, foram emitidos 24.229 títulos no total, referente a Títulos de Domínio, Contrato de Concessão de Uso – CCU e concessão de Direito Real de Uso -CDRU (SIPRA, 2022).

Por meio da Instrução Normativa nº 97 de 17 de dezembro de 2018 foram normatizados os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, criados em terras de domínio ou posse do Inbra ou da União.

Na seção II, das Definições Aplicáveis, no art. 2º, incisos IX, X e XI, o Conselho Diretor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA dispôs as seguintes definições para CCU, CDRU e TD:

[...]

IX - Contrato de Concessão de Uso - CCU - é o instrumento celebrado entre o Inbra e o beneficiário, imediatamente após a homologação da seleção, inegociável e que autoriza de forma provisória, segundo suas cláusulas, o uso e a exploração da parcela ou lote, bem como acesso às demais políticas constantes do PNRA;

X - Concessão de Direito Real de Uso - CDRU - é o instrumento contratual com força de escritura pública que transfere, de forma gratuita e em caráter definitivo, de forma individual ou coletiva, o direito real de uso da parcela ou lote da reforma agrária ao beneficiário, condicionado à exploração rural; [...] (BRASIL, 2018)

Quanto ao Título de Domínio – TD, a Normativa definiu que é um Instrumento com força de escritura pública, e poder de transferência, de forma onerosa ou gratuita, a propriedade da parcela ou lote da Reforma Agrária ao beneficiário, inegociável pelo prazo de dez anos (BRASIL, 2018).

Conforme observa-se em informações disponibilizadas pela Planilhas SIPRA, no ano de 2021 foi expedida a maior quantidade de Contrato de Concessão de Uso – CCU, no total, 10.689 títulos, que representam cerca de 57,27% dos títulos nessa modalidade concedidos em todos os 19 anos. No ano de 2022, até a última atualização, esse número totalizava a quantia de 843 títulos expedidos (SIPRA, 2022).

Quanto às quantias de títulos definitivos, foi encontrado o total de 5.381 expedições, exibindo uma média de apenas 283 títulos por ano. Importante destacar que em meio a essa trajetória, entre os anos de 2005 e 2006, nenhum título definitivo foi emitido. Em 2014, apenas 4, e em 2015, apenas 1. A partir de 2016 o total de títulos

foi de 541 e de 1259, 693, 188, 141, 75 e 58, respectivamente nos anos consecutivos, até o ano de 2022 (SIPRA, 2022).

Segundo os dados disponibilizados, a Concessão de Direito Real de Uso - CDRU foi mínima. Durante os 19 anos de dados levantados, apenas 186 concessões foram feitas, ocorrendo apenas no ano de 2011, com a expedição de 136 títulos, em 2012, com 29 títulos, 2013 com 3 títulos e 2018 com 18 títulos (SIPRA, 2022).

A partir disso, é visível a forma como os dados referente ao ano de 2021 destoam dos demais anos quando relacionado a quantidade total de títulos e também no que se refere às quantidades de Contrato de Concessão de Uso – CCU.

Diante de um parâmetro nacional, Gerd (2003) afirma que foram estimadas as ocupações de pelo menos 166 mil glebas federais na Amazônia Legal sem georreferenciamento e, em meio ao processo de ocupação, poucos ocupantes puderam ser identificados pelo INCRA, fato este que tem como resultado uma demanda de atuação ativa do órgão e parceiros para identificá-los e regularizá-los.

Ainda segundo dados do INCRA, conforme “Plano de Ação para Regularização Fundiária dos Imóveis Georreferenciados e Localizados em Glebas aptas na Amazônia Legal – DF/DFR/2020” (Anexo XI - Processo 54000.057961/2020-77), existem 109.153 imóveis rurais georreferenciados que aguardam a conclusão dos seus processos de regularização (INCRA, 2020).

4 A PROPOSTA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E GARANTIA DOS DIREITOS CONSTITUCIONAIS FRENTE À POLÍTICA DE COLONIZAÇÃO

Conforme regras gerais estabelecidas para a política do governo federal relativas à efetiva ocupação e povoamento da região amazônica por meio do Decreto nº 63.104, as modalidades e atos de concessão de terras no Estado de Rondônia ocorreram de forma precária por meio de licenças de ocupação, autorizações, concessões de uso, alienações, promessa de compra e venda e outras.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, XXII, reconheceu o direito de propriedade como Direito Fundamental e, nesse contexto, conforme destaca Chagas (2009), os direitos de propriedade, assim como demais direitos fundamentais, são pautados em valores históricos, além de fundamentos filosóficos e teóricos.

No mesmo sentido, destaca-se que “a garantia constitucional da propriedade está submetida a um intenso processo de relativização, sendo interpretada, fundamentalmente, de acordo com parâmetros fixados pela legislação ordinária” (MENDES, 2008).

Nesse íterim, conforme dados do Censo Agropecuário de 2017, Rondônia possui uma área de 9.219.883 hectares de estabelecimentos agropecuários, dentre as quais em 8.757.215 hectares os produtores possuem condições de proprietários em relação às terras. Destes, 39.402 hectares são de concessionários ou assentados aguardando titulação definitiva e 118.533 são áreas de ocupantes a justo título ou por simples ocupação (IBGE, 2017).

Dessa forma, o Estado de Rondônia possui cerca de 27% das áreas de seu território (cerca de 6 milhões de hectares) sem destinação ou não há informações sobre sua destinação e, mesmo diante desse cenário, somente no ano de 2020, através da Lei Estadual nº 4892/2020, foi instituída a Política de Regularização Fundiária de Terras Públicas Rurais e Urbanas pertencentes ao Estado de Rondônia (IMAZON, 2021).

Em busca da garantia do direito à propriedade, no ano de 2017, por meio da Lei Complementar Estadual n.º 965, o Governo do Estado de Rondônia sancionou a Lei que dispôs sobre a organização e estrutura do Poder Executivo do Estado de Rondônia e, em seu artigo 75, criou a Superintendência Estadual de Patrimônio e Regularização Fundiária – SEPAT, vinculada e subordinada à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG.

A secretaria criada possui, dentre outras, as atribuições e competências de coordenar a elaboração do plano de aproveitamento e destinação de terra pública, bem como a elaboração e a implementação dos planos de regularização fundiária urbana e implementação dos planos de regularização fundiária rural (RONDÔNIA, 2017).

Nesse sentido, a criação de legislações e suas reformas buscam elucidar as confusões e contradições no que diz respeito aos efeitos jurídicos dos títulos, principalmente no que diz respeito à legitimação de títulos de posses.

Após a criação da secretaria responsável pelas atividades de regularização fundiária no Estado de Rondônia⁶, em 2020 foi sancionada a Lei Estadual n.º

⁶ Lei Complementar Estadual n.º 965 de 20 de dezembro de 2017.

4.892/2020, que Institui a Política de Regularização Fundiária de Terras Públicas Rurais e Urbanas pertencentes ao Estado de Rondônia.

A criação da legislação limitou a definição da política à compatibilização com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária dispondo, ainda, que nos processos de regularização fundiária teriam prioridade às famílias com área não superior a um módulo fiscal e sem litígios a mais de 10 anos.

No artigo 3º da lei foram dispostos os objetivos da Política de Regularização de Terras Públicas Urbanas e Rurais pertencentes ao Estado de Rondônia:

[...]

I - promover a regularização de ocupações em terras públicas na esfera registral e ambiental;

II - garantir a efetivação da função social da propriedade; e

III - ordenar a ocupação e exploração do território do Estado de Rondônia, em harmonia com os dispositivos legais, mencionados no artigo 1º. (RONDONIA, 2020)

Conforme se observa pelo texto legislativo, a Lei de Terra visou à ordenação da ocupação e exploração das terras públicas pertencentes ao Estado de Rondônia. Importante destacar que por meio do Decreto-Lei n.º 1.164, de 1º de abril de 1971 e, posteriormente, do Decreto-Lei n.º 2.375, de 24 de novembro de 1987, as terras públicas devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal que estão em Porto Velho (RO), Ji-Paraná (RO), Vilhena (RO) foram incorporadas ao domínio da união.

Ocorreu que, por força do artigo 102 da Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, a União ficou autorizada a doar ao Estado de Rondônia as glebas públicas arrecadadas e registradas em nome da União nele situadas. Contudo, destacam-se que foram excluídas dessa autorização as terras destinadas ou em processo de destinação pela União a projetos de assentamento, conforme disposto no inciso II, do § 1º do art. 102.

O Estado de Rondônia abarcou na Lei de Terras, no seu art. 7º, a possibilidade de promover a regularização das glebas públicas arrecadadas e registradas em nome da União, que porventura sejam transferidas ao Estado por força do artigo 102 da Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017.

Mais anterior aos dispositivos estaduais citados e, ante a ausência de qualquer determinação legislativa ou jurídica local, a regularização fundiária das áreas federais no Estado de Rondônia era orientada por Leis Federais, à exemplo a Lei

Federal n.º 11.952/2009, que dispôs sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

Apenas em 24 de dezembro de 2020 entrou em vigor o Decreto n.º 10.592, que Regulamentou a Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis.

Neste ponto, importante destacar que a alienação, também referida na Constituição Federal, trata-se de todas as formas de transferência de domínio (LIMA, S/A), as quais se configuram por meio da compra e venda, da dação em pagamento, da doação (gratuita e onerosa), da permuta e da incorporação, conforme afirma Meirelles (2001).

Quanto à Concessão de direito real de uso, Meirelles (2001) a conceitua da seguinte forma:

[...] o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social (MEIRELLES, 2001, p. 85/490).

Ainda no constante ao Decreto n.º 10.592 que regulamentou a Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, o mesmo se aplicou à regularização fundiária de áreas remanescentes de projetos com características de colonização criados pelo Incra, dentro ou fora da Amazônia Legal, anteriormente a 10 de outubro de 1985 e, para os fins de interpretação, os projetos com características de colonização citados são dispostos no § 2º do art. 2º:

[...]
I - projeto de colonização oficial;
II - projeto de assentamento rápido;
III - projeto de assentamento conjunto;
IV - projeto especial de colonização;
V - projeto de assentamento dirigido;
VI - projeto fundiário;
VII - projeto integrado de colonização; e
VIII - outros projetos definidos em ato do dirigente máximo do Incra. (BRASIL, 2020)

Em complemento ao disposto, o dispositivo em questão definiu que as chamadas áreas remanescentes dos projetos compreendem “áreas ainda não

tituladas, áreas não destinadas e tituladas pendentes da verificação das condições resolutivas” (BRASIL, 2020).

Após o transcurso de 9 anos, em 12 de junho de 2019, o INCRA publicou a portaria n.º 1.242, que estabeleceu os procedimentos e as alçadas decisórias a serem adotadas em processos de regularização fundiária na Amazônia Legal, visto a necessidade de “definição de alçadas decisórias, mesmo que em caráter transitório e até a edição de nova estrutura regimental, a ser conferida em processos de regularização fundiária na Amazônia Legal” (INCRA, 2019).

No âmbito estadual, a gestão de terras públicas deveria ser gerenciada pelo Instituto de Terra de Rondônia que, inclusive tem previsão para sua existência na Constituição do Estado, art. 176, o qual dispõe que:

Art. 176. O Instituto de Terra de Rondônia deverá, obrigatoriamente, submeter à Assembleia Legislativa, até três meses antes do início de cada ano, um plano de desenvolvimento de suas atividades, para a devida apreciação e aprovação (RONDONIA, 1989)

Assim, em 20 de junho de 1988, foi criado o Instituto de Terras e Colonização do Estado de Rondônia – ITERON –, com a finalidade de promover a discriminação e arrecadação de terras devolutas. O instituto sofreu alterações por meio da Lei Complementar n.º 105, de 30 de dezembro de 1993, e Lei n.º 882, de 10 de janeiro do ano de 2000, acarretando sua extinção.

Após 18 (dezoito) anos de sua extinção, no mês de dezembro do ano de 2018, foi apresentado à Câmara o Projeto de Lei Complementar nº 262, de 2018, que visava autorizar a criação do ITERON sob as justificativas que seguirão (ALE/RO, 2018).

A problemática fundiária do estado exige rapidez na solução das questões relativas à ocupação de terras públicas e titularidade dos imóveis e que o maior expressivo setor produtivo da agropecuária encontra-se em áreas públicas (ALE/RO, 2018).

Justifica, ainda, quanto à necessidade de lançar um amplo programa de regularização fundiária necessária à execução dos serviços que se encontram relegados desde a extinção do instituto anterior, no ano de 2000 (ALE/RO, 2018).

Quanto aos assentamentos, afirmou que, entre os anos de 2006 e 2007 o Estado de Rondônia e o INCRA digitalizaram o acervo fundiário do INCRA. Nessa

oportunidade, digitalizaram 114.256 lotes da reforma agrária que, em sua maioria, não possuíam titulação dominial até a época de apresentação do projeto (ALE/RO, 2018).

Por fim, afirma que a avaliação do cenário fundiário do Estado de Rondônia é preocupante e urge por uma nova estrutura organizacional que contribua para equacionar pendências de caráter fundiário e impedir seguimentos conflituosos ante a insegurança jurídica dos proprietários e posseiros (ALE/RO, 2018).

Para elucidar as necessidades apresentadas, o legislador apresentou um quadro com dados aproximados da situação fundiária no Estado de Rondônia, o qual será transcrito na tabela a seguir:

Tabela com dados aproximados da situação fundiária no Estado de Rondônia

SITUAÇÃO PROCESSUAL	QUANTIDADES
Processos formalizados em áreas de regularização fundiárias e projetos de assentamento com mais de 15 anos para expedição de títulos, entretanto, acham-se paralisados no INCRA por se tratar de áreas acima de 100 há, embora dentro do limite constitucional	17.600
Casos de compra de parcelas por terceiros em projetos de assentamento cujos adquirentes estão impedidos de serem regularizados em função de estarem registrados como ex-beneficiários de planos ou projetos do INCRA, detentores de micro negócios, familiares com vínculo empregatício e outros de caráter não agrícola.	23.000
Processos em que a superintendência do INCRA e RO vem condicionando o pagamento de títulos definitivos a uma prévia vistoria rural para esses imóveis, fato que vem criando impasses para os respectivos pagamentos.	28.500
Famílias tradicionais (ribeirinhos, residentes ao longo do rio Madeira e outros), ocupantes em áreas com títulos do século passado, expedidos a terceiros.	3.000
Ocupações no entorno de 10 km das unidades de conservação Federais e Estaduais	3.000
Ocupações no interior da Floresta Bom Futuro	1.514
Acampados embaixo de lonas, em média com 5 anos, em 67 acampamentos.	7.651

INSTRUMENTO DE GARANTIA CONSTITUCIONAL...

Ocupações concentradas, ou seja, que adquiriram em projetos de assentamento várias parcelas, formando fazendas com atividades agropecuárias.	4.000
TOTAL DE PENDÊNCIAS ESTIMADAS	88.265

Fonte: Tabela extraída do documento Projeto de Lei Complementar nº 262 de 2018

Em 22 de janeiro de 2019, após parecer executivo, os deputados foram a favor do projeto apresentado e derrubaram o Veto Total, sob o argumento de que se trata de uma “autorização”, podendo ou não o Executivo criar o instituto proposto.

Ato contínuo, em 28 de janeiro de 2019 foi promulgada pelo presidente da Assembleia Legislativa do Estado a Lei Complementar n.º 1.013, de 28 de janeiro de 2019, que autoriza o Poder Executivo a criar o Instituto de Terras e Colonização do Estado de Rondônia – INTERON.

Em 20 de maio de 2021, o Governo do Estado de Rondônia apresentou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, instrumento de controle de constitucionalidade das leis que tem por finalidade declarar a total ou parcial inconstitucionalidade de uma lei frente aos preceitos norteados pela Constituição Federal. Nesse sentido, Clève (1995) define a finalidade da ADI como:

A finalidade da ação direta de inconstitucionalidade não é a defesa de um direito subjetivo, ou seja, de um interesse juridicamente protegido lesado ou na iminência de sê-lo. Ao contrário, a ação direta de inconstitucionalidade presta-se para a defesa da Constituição. A coerência da ordem constitucional e não a defesa de situações subjetivas consubstancia a finalidade da apontada ação. Por isso consiste em instrumento de fiscalização abstrata de normas, inaugurando 'processo objetivo' de defesa da Constituição. Cuidando-se de processo objetivo, na ação direta de inconstitucionalidade não há lide, nem partes (salvo no sentido formal), posto inexistirem interesses concretos em jogo. Por isso, as garantias processuais previstas pela Constituição, não se aplicam, em princípio, à ação direta de inconstitucionalidade (CLÈVE, 1995, p. 113-114)

A Ação não transitou em julgado, contudo, a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República se manifestaram nos autos. A AGU pelo conhecimento parcial da ação direta e, no mérito, pela procedência parcial do pedido veiculado pelo requerente, e a PGR, pela declaração total de inconstitucionalidade da Lei Complementar 1.013/2021 do Estado de Rondônia.

Ante a eminente necessidade de regularização e garantia dos direitos constitucionais, uma vez que se trata de um instituto que:

Consiste em um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade (Lei nº 11.977/2009, art. 46).

Em março do ano de 2023, por meio da Lei Complementar n.º 1.180, de 14 de março de 2023, foi criado o Instituto de Terras do Estado de Rondônia – ITERON, que tem como, dentre outras competências, a promoção, formalização e tramitação, em tempo razoável, de processos administrativos que visem à expedição de licenças de ocupação, títulos provisórios e definitivos, com chancela do governador do Estado de Rondônia (RONDÔNIA, 2023).

Dessa forma, reafirmando as previsões estatutárias e dotando-as de caráter constitucional, é importante que as decisões de um estado acompanhem o desenvolvimento de uma sociedade. No que diz respeito ao Estado de Rondônia e à Amazônia Legal, é imprescindível que para ações e considerações estatais, devam ser consideradas as peculiaridades de seu desenvolvimento, bem como as questões sociais e culturais do espaço, as quais contêm valores fundamentais a serem protegidos.

CONCLUSÃO

O presente artigo teve como objetivo refletir e problematizar o instituto da Regularização Fundiária como instrumento de garantia constitucional, bem como a suficiência e eficácia dos dispositivos legais existentes, frente aos desenvolvimentos sociais e culturais decorrentes da política de colonização dirigida adotada para o Estado de Rondônia.

Os primeiros projetos de colonização desenvolvidos em Rondônia entre as décadas de 1970 e 1980 foram os fatores primordiais para a construção e desenvolvimento do estado. Quanto à distribuição de terra, no intento de solucionar problemas agrários de outras regiões do país e implantar as políticas nacionalistas, muitos projetos de colonização foram criados e executados com sucesso, à luz do objetivo de colonizar, e falho, quanto a estrutura e formação social. Conforme dados do ano de 2021, analisados pelo IMAZON, cerca de 6 milhões de hectares, 27% do território rondoniense não possuem destinação ou não há informações sobre sua destinação.

Quanto aos títulos expedidos, conforme dados fornecidos pelo INCRA, no Estado de Rondônia, em 19 anos, entre os anos de 2003 e 2022, foram emitidos 24.229 títulos no total, referente a Títulos de Domínio CCU e CDRU. Desse total,

57,27% (10.689 títulos) foram expedidos em 2021. Já em âmbito nacional, estima-se haver outras 166 mil ocupações rurais em glebas federais na Amazônia Legal sem georreferenciamento.

Por conseguinte, a Regularização Fundiária no Estado de Rondônia, após a criação da Lei Estadual nº 4.892/2020 e Lei Complementar Nº 1.180/2023, demonstrou uma alta nos índices de expedição de títulos, adequando sua política e garantindo a legitimação do direito à propriedade tanto aos que ocupam regularmente, quanto aos que, à época do processo de colonização dirigida do estado, receberam documentos sob a promessa de que representavam uma “doação de terras”, todavia, juridicamente, representavam uma mera concessão de direito real de uso.

Portanto, conclui-se que o tema é de grande importância para a academia, a sociedade e o ordenamento jurídico, tendo em vista que sua criação de mecanismos legais e efetivação é o caminho a ser seguido para o alcance total das garantias dos direitos fundamentais e promoção da cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRAIS, M. E. A Marcha para o Oeste e o Estado Novo : A conquista dos sertões, Brasília, 2016.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA. Projeto de Lei Complementar n.º 262/2018. **Autoriza o Poder Executivo a criar o instituto de Terras e Colonização do Estado de Rondônia - INTERON**, 18 dez. 2018. Disponível em: <<https://sapl.al.ro.leg.br/materia/16562>>. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 1.110, de 9 de Julho de 1970. **Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências**, Brasília, 09 jul. 1970.

BRASIL. Decreto Nº 92.684, de 19 De Maio De 1986.. **Declara a área rural do Estado de Rondônia como zona prioritária para efeito de execução e administração da reforma agrária, e dá outras providências**, Brasília, 19 maio 1986.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 2.375, De 24 De Novembro De 1987.. **Revoga o Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, dispõe sobre terras públicas, e dá outras providências.**, Brasília, 24 nov. 1987.

BRASIL. Decreto Nº 10.592, De 24 De Dezembro De 2020. **Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária**, Brasília, 24 dez. 2020.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Situação Demográfica, Social e Econômica: Primeiras Considerações. **Censo Demográfico 1991**, Rio de Janeiro, 1995. 25. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv25070_ro.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2023.

GOMES, E. T. **A Colonização Em Rondônia (1970 - 1980): Estudo Da Atual Configuração Fundiária Da Área Do Pic Ji-Paraná**, Cuiabá, 05 abr. 2019.

GOVERNO FEDERAL. **Acesso à informação**. Quantidade de títulos de propriedade entregues a assentados nos últimos dez anos - Pedido 21210003661202213 Disponível em: <<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Dab65%2Dab0cee9cf8fe&ID=1623337&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>>. Acesso em: 24 abr. 2023.

IBGE. Território do Guaporé. **Censos Demográficos e Econômicos**, Rio de Janeiro, 1957. IX. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/67/cd_1950_v6_territorio_guapore.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2023.

INCRA. Instrução Normativa Nº 97, de 17 de dezembro de 2018. **Normatiza os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária**, 28 dez. 2018.

INCRA. Portaria INCRA Nº 1.242, de 12 de junho de 2019. **Estabelece, em caráter provisório e transitório, os procedimentos e as alçadas decisórias a serem adotadas pelo INCRA em processos de regularização fundiária na Amazônia Legal**, 12 jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Cidades e Estados. **https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ro.html**, 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ro.html>>. Acesso em: 23 abr. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas do Espaço Rural Brasileiro**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: IBGE, v. 1, 2020. 321 p.

MENDES, G. F. Curso de Direito Constitucional., São Paulo, n. 2, 2008.