

**PROCESSO DISCRIMINATÓRIO DE TERRAS: O CASO DO PONTAL
DO PARANAPANEMA (SP)**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA CIVIL

**PROCESSO DISCRIMINATÓRIO DE TERRAS: O CASO DO PONTAL
DO PARANAPANEMA (SP)**

Dissertação submetida à Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial exigido pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil - PPGEC, para a obtenção do Título de MESTRE em Engenharia Civil.

FRANCISCO DE SALES VIEIRA DE CARVALHO

Florianópolis, dezembro de 2004.

PROCESSO DISCRIMINATÓRIO DE TERRAS: O CASO DO PONTAL DO
PARANAPANEMA (SP)

FRANCISCO DE SALES VIEIRA DE CARVALHO

Dissertação julgada adequada para obtenção do Título de MESTRE em Engenharia Civil e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós Graduação em Engenharia Civil - PPGEC da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

Dr. Jürgen Wilhelm Philips (Orientador)

Henriette Lebre La Rovere, PhD (Coordenadora do PPGEC)

COMISSÃO EXAMINADORA:

Dr. - Ing. Norberto Hochheim - ECV/UFSC

Dr. Jucilei Cordini - ECV/UFSC - Eng^o Civil

Dr. José Isaac Pilati - CCJ/UFSC - Advogado

Dr. Roque A. Sanchez Dalotto - Universidad Nacional del Litoral, Argentina

*À minha mãe,
Marina.*

*Á minha avó,
Emilia (in memoriam).*

*Ao meu filho Matheus,
razão de superação de todos os obstáculos.*

*Á Issis, companheira de todas as horas e todas as lutas,
minha eterna admiração.*

Agradeço aos professores do PPGE, sempre presentes na formação cognitiva, e aos colegas que participaram de discussões em sala de aula, também contribuindo para a produção de conhecimento;

Em especial, ao Prof. Dr. Ing. Jürgen Philips, dedicado orientador que, valorizando sempre, incentivou a conclusão desta dissertação;

À Fundação ITESP, pela oportunidade de trabalhar com a Regularização Fundiária, abrangida nesta proposta de Mestrado;

Aos colegas engenheiros, companheiros de trabalho, pela convivência diária;

À Universidade Federal do Piauí e aos colegas da Turma de 1987;

Aos amigos que, mesmo à distância, continuam me incentivando;

Aos meus irmãos: Ana, Antonio, Conceição, Joana, José, Kátia e Márcia, o meu muito obrigado pela incontestável presença;

À memória daqueles que, embora tenham já partido, são-me caros;

A todos aqueles que deram pequenas, mas valiosas, colaborações.

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	viii
LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES	ix
RESUMO	x
ABSTRACT	xi
INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I - REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	14
1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS	15
1.1.1 O REGIME DAS SESMARIAS (1504.1822)	16
1.1.2 REGIME DAS POSSES (1822 a 1850)	19
1.1.3 A LEI IMPERIAL N. 601, DE 18 DE SETEMBRO DE 1850	20
1.1.3.1 FAIXA DE FRONTEIRAS	24
1.1.3.2 REGISTRO PAROQUIAL	24
1.1.4 TERRAS DEVOLUTAS	26
1.1.4.1 TERRAS DEVOLUTAS DA UNIÃO	28
1.1.4.2 TERRAS DEVOLUTAS DOS ESTADOS	28
1.1.4.3 TERRAS DEVOLUTAS DOS MUNICÍPIOS	30
1.2 DISCRIMINAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS	31
1.3 DISCRIMINAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS NO ESTADO DE SÃO PAULO	34
1.3.1 DA DISCRIMINAÇÃO DAS TERRAS DEVOLUTAS MUNICIPAIS	34
1.3.2 DO PROCEDIMENTO DISCRIMINATÓRIO	36
1.3.3 FASES DA AÇÃO DISCRIMINATÓRIA (Procedimento Judicial)	36
1.3.3.1 Fase Citatória	36
1.3.3.2 Fase Contenciosa	38
1.3.3.3 Fase Demarcatória	39
1.4 POSSE E PROPRIEDADE	40
1.4.1 DA LEGITIMAÇÃO DE POSSE	42
CAPÍTULO II - ESTUDO DE CASO	43
2.1 DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA NO PONTAL DO PARANAPANEMA	43

2.1.1 PLANO DE AÇÃO GOVERNAMENTAL PARA O PONTAL DO PARANAPANEMA	44
2.1.2 AÇÕES REIVINDICATÓRIAS E ASSENTAMENTOS	49
CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56
ANEXOS	62

LISTA DE ILUSTRAÇÕES FIGURAS

FIGURA 1 - Mapa do Brasil no Século XVI	18
FIGURA 2 - Localização e Detalhamento do Pontal do Paranapanema	47
FIGURA 3 - Mapa de Situação Jurídica das Terras	63
FIGURA 4 - Mapa de Assentamentos.....	64

TABELAS

TABELA 1 - Situação Dominial do Pontal do Paranapanema	48
TABELA 2 - Assentamentos Implantados no Período 1995 a Julho de 2000	50

FLUXOGRAMAS

FLUXOGRAMA I : PROCEDIMENTO DISCRIMINATÓRIO ADMINISTRATIVO E LEGITIMAÇÃO DE POSSES	65
--	----

SIGLAS E ABREVIações

ABRA.....	Associação Brasileira de Reforma Agrária
ADCT.....	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
APA.....	Área de Proteção Ambiental
ATRA.....	Assessoria Técnica de Revisão Agrária
CESP.....	Companhia Energética do Estado de São Paulo
CF.....	Constituição Federal
CONTAG.....	Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura
CPT.....	Comissão Pastoral da Terra
CUT.....	Central Única dos Trabalhadores
DER.....	Departamento de Estradas de Rodagem
DOU.....	Diário Oficial da União
FERAESP.....	Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo
GEAF.....	Grupo Executivo de Ação Fundiária
GTC.....	Grupo Técnico de Campo
IBGE.....	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGC.....	Instituto Geográfico e Cartográfico
INCRA.....	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITESP.....	Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo
KKKK.....	Kaigai Kogyo Kabushiki Kaisha S/A Industrial de Além Mar
LIF.....	Laudo de Identificação Fundiária
MST.....	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ONG.....	Organização Não Governamental
PGE.....	Procuradoria Geral do Estado
RA.....	Reforma Agrária
SRI.....	Serviço Registral dos Imóveis
TDA.....	Títulos da Dívida Agrária

RESUMO

O conteúdo deste estudo envolve a análise da legislação que disciplina a questão da discriminação de terras devolutas, sua arrecadação e destinação, desde Portugal até os dias atuais, o registro público de terras e o reflexo direto destes na efetiva realização da reforma agrária no Estado de São Paulo, entendida como política de Estado. Através de pesquisa descritiva junto aos órgãos competentes, percebeu-se que, no Estado de São Paulo, em especial na região a oeste, denominada Pontal do Paranapanema, diversas entidades não governamentais (MST, CPT, CUT, CONTAG, ABRA e FERAESP) pleiteiam providência estatal, via Fundação ITESP, no sentido da realização, eficiente e eficaz, da regularização fundiária, julgando-na prejudicada em razão de problemas como a falta de legislação adequada e a estruturação administrativa burocrática do órgão estadual de terras. Apresenta-se o regime de posse de terras, seguindo-se por apresentar as terras devolutas e sua discriminação, destacando-se elementos de posse e propriedade de terras e a situação das terras devolutas no Estado de São Paulo.

PALAVRAS-CHAVE: Discriminação; Terras Devolutas.

ABSTRACT

The content of this study involves the analysis of the legislation that disciplines the question of the vacant land discrimination, its collection and destination, since Portugal until the current days, the public land register and the direct consequence of these in the effective accomplishment of the agrarian reform in the State of São Paulo, understood as politics of State. Through together descriptive research to the competent organisms, it was perceived that, in the State of São Paulo, special in the region the west, called Pontal of the Paranapanema, diverse not governmental entities (MST, CPT, CUT, CONTAG, OPENS and FERAESP) they plead state step, saw Foundation ITESP, in the direction of the accomplishment, efficient and efficient, of the agrarian regularization, judging harmed it in reason of problems as the lack of adequate legislation and the bureaucratic administrative structure of the state land agency. The regimen of land ownership is presented, following itself for presenting vacant lands and its to acquit, being distinguished elements of owner ship and land property and the situation vacant lands in the State of São Paulo.

KEYWORDS: To Acquit; Vacant Lands.

INTRODUÇÃO

Um país com vastíssimo território, como o Brasil, nascido sob a égide da monarquia portuguesa tendo recebido por doação uma área ideal, cujos limites estavam contidos indefinidamente no espaço, sem delimitação no solo, conseqüentemente, firmado tão-somente no papel, não teria, como não teve, condições de amoldar a uma realidade fática os títulos de transferência dominial aos particulares, como, por exemplo, as sesmarias.

Com efeito, o sistema de doação de terras públicas para os particulares, via sesmarias, fez com que os donatários impingissem como limite, além das léguas de frente, o “horizonte aos fundos”, na linguagem seiscentista, que indicava o limite da propriedade sesmarial como sendo “pelos sertões adentro”.

Com o passar dos tempos e o aparecimento de inúmeros problemas decorrente da indefinição fática de limites, o Estado percebeu a necessidade de regulamentar de forma precisa suas concessões de terras, restringindo-as a duas, e depois a uma, légua em quadra, o que melhoraria em muito o caos então reinante.

Ainda assim, o agro nacional foi sendo ocupado de forma desordenada, de maneira tal que, por falta de demarcação de limites, com técnicas de precisão, amontoaram-se títulos sobre títulos em muitos recantos do solo pátrio, confundindo-se os lindes de propriedades e posses, o que corrigir-se-ia somente através de uma ação típica de extremação para colocar cobro a toda a confusão reinante.

Essa regularização fundiária do solo brasileiro é, ainda hoje, uma necessidade premente, sob pena de não se poder, com bom senso e espírito de justiça, concluir-se qualquer projeto de reforma agrária, uma vez que não se reforma o que não existe. Destarte, se não há regularidade fundiária, capaz de infundir confiabilidade nos registros dominiais existentes, impede-se, conseqüentemente, a implementação de um programa de reforma agrária apto a resolver a grave situação daqueles que, sem acesso à terra, querem trabalhar, mas não conseguem senão sonhar com um trato de terra onde jogar a semente que lhes proporcionará o progresso social e econômico.

Estes estudos fazem menção, inicialmente, a uma retrospectiva histórica, reportando-se às origens de nosso regime de terras, ou seja, a Portugal.

A seguir, a partir da colonização do Brasil pelos portugueses, se analisa os fatos e as conseqüências que trouxeram, principalmente pelo estabelecimento da Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850 (primeira lei de origem nacional a tratar do assunto), cuja definição de terras devolutas é válida até os dias atuais, norteando, portanto, o modelo fundiário brasileiro.

A partir daí, focar-se-á o Estado de São Paulo, área de estudo deste trabalho, através da análise da legislação estadual pertinente a procedimentos para a discriminação de terras devolutas e regularização fundiária, executadas pela Procuradoria Geral do Estado com a colaboração da Fundação ITESP, prioritariamente na região do Pontal do Paranapanema. Mostrar-se-á a problemática decorrente da preterição do caminho administrativo para adoção da discriminatória judicial, extremamente morosa e de elevado custo financeiro e social.

Neste contexto é que se pode dizer, no que se refere especificamente ao Estado de São Paulo, que, embora pioneiro na tarefa da discriminação de terras, com farta legislação, não conseguiu concluir seus trabalhos, pois imprimiu, também de forma pioneira, o caráter judicial à discriminatória; isto fez com que as ações discriminatórias, na sua grande maioria datadas da década de 40, fossem homologadas apenas na década de 90, gerando grandes problemas fundiários, como ocorre na região oeste do Estado, no Pontal do Paranapanema.

Sendo a via judicial bastante morosa, perde o poder público que investiu recursos financeiros do contribuinte, e, mais uma vez, perde o Estado já que não consegue viabilizar seus projetos agrários e fundiários, assentando trabalhadores rurais, prevenindo/evitando conflitos agrários, além de prejudicar consideravelmente a arrecadação de impostos e conseqüências.

Em suma, estes estudos propõem-se a analisar a legislação que rege o Processo Discriminatório de Terras Devolutas, desde Portugal até os dias atuais, o Registro Público de Terras e o reflexo direto destes na efetiva realização da Reforma Agrária no Estado de São Paulo, entendida esta como política de Estado.

Avaliou-se relação entre os conceitos de posse da terra, registro de terras e cadastro, considerando as circunstâncias sócio-culturais do Estado de São Paulo e do País, analisando-se a legislação estadual no que se refere à questão da discriminatória administrativa de bens imobiliários.

CAPÍTULO I - REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

O sistema de distribuição de terras que foi implantado no Brasil ainda no período colonial, a partir da concessão de sesmarias, é o ponto de partida obrigatório para uma análise mais aprofundada da questão fundiária. Mesmo os documentos não precisarem os limites das demarcações, a questão do uso e ocupação das terras, nos permite conceber um sentido histórico mais preciso. Através de pedidos de datas de sesmarias, houve ocupação das terras, mas para garantir a posse das mesmas era preciso preencher e cumprir alguns pré-requisitos, como ser católico e capaz de torná-las produtivas.

Segundo Mattos (1999) a posse através da regulamentação das datas de sesmarias impunham alguns requisitos aos donatários, entre os quais constava a obrigação de utilização e produção nas mesmas - a terra que não houvesse produção seria devolvida; a terra recebida não poderia ser doada nem mesmo deixada como herança. Assim, após registro e confirmação, o donatário deveria pagar o dízimo (daí a necessidade de ser católico) e mais tarde o foro à Coroa, e por fim as terras deveriam ser medidas e demarcadas. A legislação não limitava o tamanho das sesmarias, a preocupação era mais em mencionar o local e a quantidade de léguas. Mas, com a Carta Régia de 20 de janeiro de 1699, ficou estabelecido limite: três léguas de comprimento por uma légua de largura e meia em quadro; quem denunciasse o abandono de terras, poderia requerê-las; exigia-se a confirmação real no prazo de um ano e um dia; pagamento de um foro a Coroa e do dízimo. O sistema de sesmarias foi abolido em 1822, ficando em seu lugar, muito adiante, a Lei de Terras em 1850. Entre 1822 a 1850 vigorou o princípio da ocupação efetiva do solo.

A Lei de Terras veio para regulamentar de forma mais precisa e coerente a situação do principal bem do Brasil, já que a base econômica era agrícola. Assim, instituía os sesmeiros como donos das terras se cumprissem as exigências da lei.

1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O rei de Portugal, D. Fernando I - O Formoso, por volta de 1375, em meio a uma crise interna provocada pela miséria do povo, mandou contar as terras do reino. Pode ele, assim, concluir que, se todas as terras do reino fossem lavradas haveria fartura de alimentos. Logo, em havendo terras e braços para a lavoura, a solução seria oferecer força de trabalho a quem possuísse a propriedade para torná-la produtiva, ou terras para quem não as possuísse. Assim, em 26 de junho de 1375, foi criado, por lei, o instituto da Sesmaria, obrigando os proprietários a transformarem suas terras em lavradio, na mais estrita sintonia com o predomínio da coisa pública sobre a ordem particular. Essa lei teve como base duas leis agrárias romanas, a Lei Licínia, formulada em 376 a.C., e a Lei Semprônia, formulada em 133 a.C.¹

¹ JUNQUEIRA, Messias. *As Terras Devolutas na Reforma Agrária*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1964, transcreve a Lei Licínia: “Nenhum cidadão poderá possuir mais que 500 jeiras (125ha) de terras públicas. Ninguém conservará nas pastagens públicas mais de 100 cabeças de gado de grande porte e 500 cabeças de gado de pequeno porte. Das terras restituídas ao Estado, tomar-se-á o bastante para distribuir a cada cidadão pobre, 7 jeiras (1ha). Os que continuarem ocupando terras públicas, recolherão ao Tesouro Público 1/10 do produto da terra, 1/5 do fruto das oliveiras e da vinha, e a contribuição devida para cada cabeça de gado. De 5 em 5 anos tais contribuições serão adjudicadas pelos censores aos contratadores de rendas, que melhor oferta fizerem, aplicada essa arrecadação no soldo das tropas. Cada proprietário será obrigado a empregar em suas terras certo número de trabalhadores livres, proporcionalmente à extensão de seus domínios”; e a Lei Semprônia: “Iº - Que todas as terras públicas, ilegalmente ocupadas, sejam retomadas; IIº - Que se conceda aos detentores de terras delas desapossados, indenização em razão das benfeitorias úteis; IIIº - que cada ocupante possa conservar 500 jeiras concedendo-se, além disso, a cada filho do ocupante, 250 jeiras, sem que, em caso algum, a concessão total ultrapasse de 1000 jeiras (250ha); IVº - Que as terras retomadas sejam divididas em lotes de 30 jeiras (7ha), e os lotes distribuídos, mediante sorteio, entre cidadãos romanos e aliados itálicos, não a título de propriedade, mas a título de concessão perpétua, transmissível hereditariamente, com o único encargo de mantê-los em bom estado de cultivo. Os lotes serão gravados de inalienabilidade. Dispositivos acessórios organizarão o processo de execução. Triúnviros, eleitos anualmente pelo povo, deverão encarregar-se das operações de retomada e partilha, bem como da delimitação entre o domínio do Estado e as propriedades particulares; Vº - Que cada proprietário rural se obrigue a empregar em suas lavouras, determinado número de trabalhadores de condição livre; VIº - Que a ninguém seja lícito manter nas pastagens públicas, mais de 100 cabeças de animais de grande porte ou mais de 500 cabeças de animais de pequeno porte”. Mister salientar que o projeto da Lei Semprônia foi aprovado com a supressão, pelo próprio autor, do item IIº, referente à indenização das benfeitorias úteis.

A Lei das Sesmarias, como ficou conhecida, estipulava um prazo de cinco anos para que a gleba fosse demarcada e cultivada, em caso contrário entraria em comisso, sendo “devolvida” à Coroa.

Tais princípios foram incorporados às Ordenações do Reino: Alfonsinas (1446), Manuelinas (1512) e Filipinas (1603), com o seguinte texto:

“Sesmarias são propriamente dadas de terras, casas ou pardieiros, que foram ou são de algum senhorio, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora o não são. As quais terras e os bens assim danificados e destruídos podem e devem ser dados em sesmaria pelos Sesmeiros que para isso forem ordenados.” (Livro IV, Título XVIII)
- (atualizado ortograficamente).

1.1.1 O REGIME DAS SESMARIAS (1504-1822)

No século XV, quando as duas grandes potências, Portugal e Espanha, certas da existência das terras de além-mar, embora desconhecedoras de sua extensão territorial, brigavam pela posse das mesmas, Roma teve que intervir. Com efeito, as leis de então permitiam a ocupação pura e simples das terras descobertas, com a legitimação através de bulas papais. O Tratado de Tordesilhas, de 07 de junho de 1494, veio solucionar o impasse entre os dois países, dividindo entre eles as terras a serem ocupadas.

Temeroso do desrespeito aos limites impostos e pelas invasões de outros povos, portanto, para proteger os domínios ultramarinos, D. João III, no século XVI, instituiu no Brasil o sistema das Capitanias Hereditárias. Em 1536, foram criadas 14 capitanias, divididas em 14 lotes e distribuídos a 12 donatários, que eram representantes da nobreza.

O rei de Portugal nomeava sesmeiros diretamente para o Brasil: toda autoridade que para aqui viesse, receberia poderes, como os que recebeu Martim Afonso de Souza, em 20 de novembro de 1530. Tornou-se ele o primeiro Governador Geral do Brasil, o que lhe foi outorgado por três cartas régias.

A primeira para tomar posse em nome D'El Rei; a segunda que lhe dava o direito de exercer o cargo de capitão-mor e governador das terras descobertas; a terceira o nomeava Sesmeiro do Rei que o autorizava a entregar terras legitimamente a quem quisesse.

Conforme Hélio Nóvoa da Costa, “no território recém conquistado, (...) diante, pois, da não disposição inicial em colonizar e ante sua vastidão sem fim, deu-se a quem quisesse a quantidade de terras pedidas, muitas vezes em estreita observância ao espírito feudal de duas gerações. Com efeito, o meio de povoamento da *terra brasilis* não poderia ter sido outro, uma vez que a distribuição da terra era um direito-dever do monarca luso. Direito pelo efeito da conquista e dever pelo fito da ocupação”.²

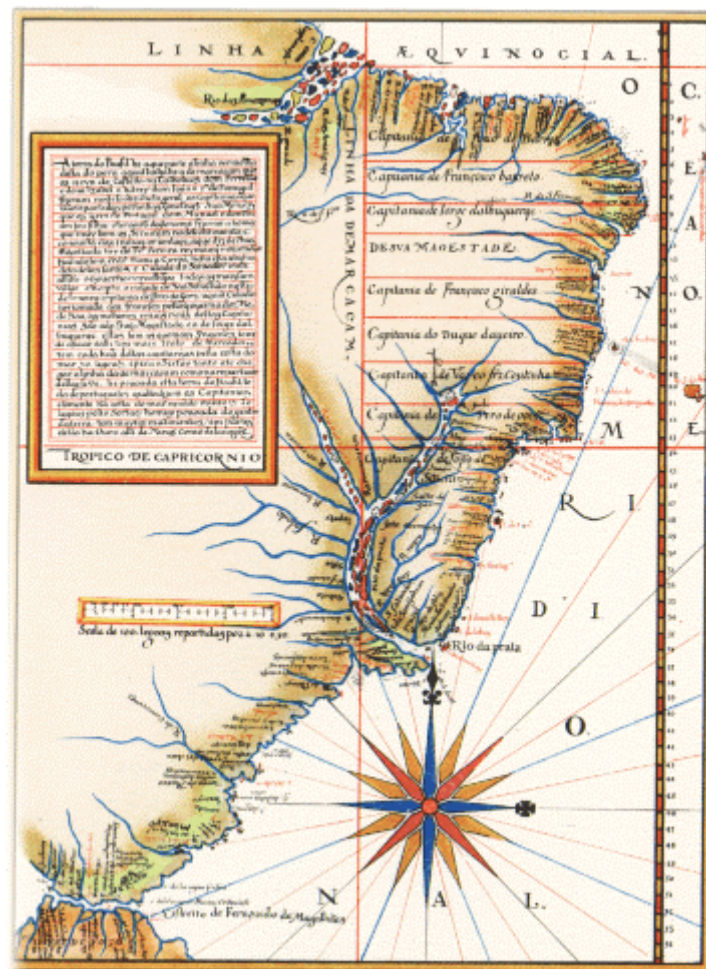
Em princípio, as terras deveriam ser cultivadas no prazo de dois anos, condição que, se não cumprida, incidiria na perda do direito adquirido, sendo as terras devolvidas à Coroa.

Não obstante, áreas passaram a ser concedidas em caráter de domínio pleno e perpétuo, diferente do que ocorria em Portugal, ressaltando-se o fato de inexistir limite quanto à extensão.

Diferentes critérios não obedecidos foram causa do surgimento de latifúndios e, desde o século XVI, já se apresentavam indícios de que a concessão de sesmarias poderia criar problemas para a organização fundiária do país.

² COSTA, Hélio Roberto Nóvoa da. *Discriminação de Terras Devolutas*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000, p. 26-27.

FIGURA 1 - Mapa do Brasil no Século XVI.



Fonte: Biblioteca da Ajuda em Lisboa.

1.1.2 REGIME DAS POSSES (1822 A 1850)

Dada a indefinição fundiária brasileira, em 1822, o sistema de sesmarias foi extinto, reconhecendo-se como legítimas apenas as terras que estivessem de acordo com as leis: medidas, demarcadas, confirmadas e lavradas. Foi José Bonifácio quem conseguiu a extinção do regime sesmarial, aconselhando o Rei, D. Pedro de Alcântara, a baixar a Resolução do Reino n.º 76, de 17 de julho de 1822, sob a alegação de que tal regime em nada teria beneficiado a agricultura, mas, ao contrário, teria-lhe causado prejuízo.

Passaram as pessoas a ocupar terras vazias, sem conseguir título junto ao governo.

“Depois da abolição das sesmarias, então, a posse passou a campear livremente, ampliando-se de zona a zona, à proporção que a civilização dilatava sua expansão geográfica.”³

Assim, o espírito latifundiário, a partir da extinção das sesmarias, impregnou-se na cultura brasileira, já que os posseiros, no início utilizando apenas as terras necessárias para sua sobrevivência (cultivo), passam a ampliar suas posses, fazendo demarcações até onde bem entendessem, sem qualquer controle governamental.

Segundo Diniz (1992: 39) o quadro fundiário do Brasil, entre os anos de 1822 e 1850, apresentava o seguinte modo:

- a) terras não distribuídas, ou que, concedidas a terceiros, haviam voltado ao Estado - chamadas, genericamente, devolutas, com visível impropriedade, pois devoluto, a rigor, se devia considerar o solo que, dado a particulares, fora devolvido ao poder público, tornando ao senhor primitivo;
- b) terras dadas regularmente de sesmaria, e cujos beneficiários, tendo satisfeito a todas as condições e exigências legais, lhe haviam adquirido o domínio pleno, assegurado pela norma do art. 179, XXII, da Constituição de 25 de março de 1824;

³ LIMA, Ruy Cirne. *Pequena História Territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990, p. 51.

c) terras dadas de sesmaria, cujos titulares não haviam atendido às exigências da lei, perdendo assim o direito à data, figurando como “sesmeiros não legítimos” e

d) áreas simplesmente ocupadas por pessoas sem nenhum título, situação de fato, a rigor intrusos, apenas amparados pelo princípio romano do *melior est conditio possidentis*.

e) Com a finalidade de inscrever hipotecas, em 21-10-1843 foi instituído o “Regime Hipotecário”, pela Lei Orçamentária n.º 317, que, posteriormente, foi transformado em “Registro Geral” pela Lei n.º 1.237, de 24-9-1864, regulamentada pelo Decreto 3.453, de 26-4-1865. Esta Lei trouxe significativos avanços no sistema registral brasileiro, pois veio, entre outras coisas, instituir o registro de imóveis por ato inter vivos e a constituição dos ônus reais (art. 7º); declarar que a transmissão não se operava a respeito de terceiros, senão pela transcrição e desde a sua data, e que esta não induziria a prova de domínio; exigir a escritura pública como da substância do contrato e sua inscrição no registro, para valer contra terceiros; instituir a prenotação e enumerar, taxativamente, os ônus reais, sujeitando-os à transcrição.

1.1.3 A LEI IMPERIAL N.º 601, DE 18 DE SETEMBRO DE 1850

A edição da lei de terras era pressionada pela cessação legal do tráfico legal de escravos (legislação de 7 de outubro de 1850), pois era urgente a identificação de terras destinadas à colonização de mão de obra livre estrangeira.

Segundo Inácio Pinto (2002: 05):

Não é possível pensar a Lei de Terras brasileira de 1850, sem analisar o contexto geral das mudanças sociais e políticas ocorridas nesta primeira metade de século. No cenário mundial, os países europeus, como França e Inglaterra, haviam sofrido um grande processo de modernização tanto política como econômica nestes últimos cinquenta anos: eram as grandes potências mundiais e viviam a euforia da sociedade capitalista. Nesse quadro, a historiadora Emília Viotti da Costa considera que o desenvolvimento capitalista atuou diretamente sobre o processo de reavaliação política de terras em diferentes partes

do mundo. No século XIX, a terra passou a ser incorporada à economia comercial, mudando a relação do proprietário com este bem. A terra, nessa nova perspectiva, deveria transformar-se em uma valiosa mercadoria, capaz de gerar lucro tanto por seu caráter específico quanto pela sua capacidade de produzir outros bens.⁴ Procurava-se dar à terra um caráter mais comercial, e não apenas de *status* social, como fora típico nos engenhos do Brasil Colonial.

Além disso, existia verdadeira complexidade no sistema domínial, cuja indefinição exigia a edição de diploma legislativo para colocar cobro no verdadeiro caos então existente, como podemos ver a seguir:

- Sesmarias concedidas antes de 1822, confirmadas e reconhecidas por Lei;
- Sesmarias concedidas antes de 1822, mas não confirmadas por falta de ocupação, demarcação ou produção. Não eram reconhecidas como propriedade plena, mas poderiam ser reconhecidas como propriedade pela Lei Imperial, desde que em 1850 estivessem ocupadas e em produção;
- Glebas ocupadas por simples posse. Não eram propriedades, mesmo que houvesse algum reconhecimento anterior a 1850. Em determinadas condições poderiam ser reconhecidas como propriedade, desde que o Governo as legitimasse segundo a Lei Imperial;
- Terras ocupadas para algum uso da Coroa, ou governo local como praças, estradas, escolas, prédios públicos etc., que foram reconhecidas como de domínio público;
- Terras sem ocupação, que passaram a ser consideradas terras devolutas e, portanto, somente reconhecida a concessão posterior, segundo os critérios da própria lei;

⁴ COSTA, Emília Viotti da. Política de terras no Brasil e nos EUA. In: “Da Monarquia a República”. p. 127.

- Terras ocupadas por povos indígenas. O reconhecimento anterior foi confirmado pela lei 601/1850.

No dia 18 de setembro de 1850, finalmente, foi promulgada a Lei n.º 601, sendo posteriormente regulamentada pelo Decreto n.º 1318, de 30 de janeiro de 1854.

“A finalidade precípua da Lei de Terras e de seu Decreto Regulamentador foi legalizar a irregular situação dos sesmeiros e concessionários inadimplentes, e dos posseiros não amparados em qualquer título legal. Contrapondo-se ao sistema anterior, que possibilitou a formação de latifúndios, a Lei n.º 601 possibilitou a legalização da pequena propriedade, surgido com o regime das posses instaurado em 1822.”⁵

Além de definir o que eram terras devolutas, a Lei de Terras:

- a) proibiu a aquisição de terras devolutas por outro título que não o de compra;
- b) tratou da revalidação das sesmarias e outras concessões;
- c) estabeleceu a legitimação das posses mansas e pacíficas;
- d) autorizou a venda de terras devolutas em hasta pública (leilão) ou fora dela, sendo obrigatória a demarcação, medição, etc.

O art. 1º da lei de terras vedava a concessão gratuita de terras, impondo que, só por meio de alienação onerosa as terras devolutas seriam desmembradas do patrimônio público.

O art. 2º tratava dos danos ambientais (prevenção contra depredação de florestas e outros)⁶.

O art. 3º definia terras devolutas, como se observará adiante.

⁵ COSTA, Hélio Roberto Nóvoa da. *Discriminação de Terras Devolutas*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000, p. 52.

⁶ “Art. 2º. Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nela derribarem matos, ou lhes puserem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de benfeitorias, e demais sofrerão a multa de dois a seis meses de prisão e multa de 100\$000, além da satisfação do dano causado. Esta pena, porém, não terá lugar nos atos possessórios entre os heréus confinantes.”

O art. 4º tratava da revalidação das sesmarias. Mesmo aquele que deixasse de medir sua sesmaria ou concessão, poderia manter sua cultura efetiva e morada habitual.

O art. 5º tratava da revalidação da posse. Reconhecia aos sesmeiros e posseiros o direito de área devoluta igual à área efetivamente cultivada, assim como a indenização daquele ocupante que não revalidara sua posse.

O art. 6º previa que simples roçados, derrubada e queima de mato ou campo, levantamentos de ranchos não caracterizavam princípio de cultura.⁷

O art. 7º cuidava da medição da área. A medição é uma condição implícita na concessão, pois é por intermédio dela que a posse se efetiva.⁸

O art.8º dispunha sobre a manutenção da área efetivamente cultivada, mesmo aquele inadimplente com suas obrigações.⁹

O art. 10 estabelecia a obrigação de o Governo extremar (discriminar) o domínio público do particular. Para isso instituiu a figura do Juiz Comissário das Medições, cuja atribuição era medir, por requerimento e à custa dos interessados, terras integrantes de sesmarias e concessões revalidáveis e das posses legitimáveis. Suas ações previam a interface entre o administrativo e o judicial.

O art. 11 tratava das sanções pela não medição ou providência de requerimento do título. Porém, o art. 8º anulava este, visto que tais obrigatoriedades não existiam.¹⁰

O art. 12 dispunha sobre as terras reservadas, de uso especial.

⁷ “Art. 6º. Não se haverá por princípio de cultura para a revalidação das sesmarias ou outras concessões do Governo, nem para a legitimação de qualquer posse, os simples roçados, derrubadas ou queimas de matos ou campos, levantamentos de ranchos e outros atos de semelhante natureza, não sendo acompanhados da cultura efetiva e morada habitual exigidas no artigo antecedente.”

⁸ “Art. 7º. O Governo marcará os prazos dentro dos quais deverão se medidas as terras adquiridas por posses ou sesmarias ou outras concessões, que estejam por medir, assim como designará e instruirá as pessoas que devem fazer a medição, atendendo às circunstâncias de cada Província, comarca e município, e podendo prorrogar os prazos marcados, quando o julgar conveniente, por medida geral que compreenda todos os possuidores da mesma Província, comarca e município, onde a prorrogação convier”.

⁹ “Art. 8º. Os possuidores que deixarem de proceder à medição nos prazos marcados pelo Governo serão reputados caídos em comisso, e perderão por isso o direito que tenham a serem preenchidos das terras concedidas por seus títulos, ou por favor da presente Lei, conservando-o somente para serem mantidos na posse do terreno que ocuparem com efetiva cultura, havendo-se por devoluto o que achar inculto.”

¹⁰ “Art. 11. Os posseiros serão obrigados a tirar títulos dos terrenos que lhes ficarem pertencendo por efeito desta Lei, e sem eles não poderão hipotecar os mesmos terrenos, nem aliená-los por qualquer modo. Estes títulos serão passados pelas Repartições provinciais que o governo designar, pagando-se 3\$000 de direitos de Chancelaria pelo terreno que não exceder de um quadrado de 300 braças por lado, e outro tanto por cada igual quadrado que de mais contiver a posse; e além disso 4\$000 de feição, sem mais emolumentos ou selo”.

Embora o objetivo da Lei de Terras do Império não tenha sido alcançado, legou ela a definição de terra devoluta. Extinta sua eficácia, não se extinguiu sua influência.

Para Inácio Pinto (*op. cit.*: 09):

A política de terras só pode ser compreendida se pensarmos na relação entre proprietários rurais e governo imperial . Um simples estudo das lacunas apresentadas pela lei 601/50 pode mascarar o seu verdadeiro sentido. Em primeiro lugar, é preciso ressaltar que os proprietários rurais brasileiros da primeira metade do século XIX não se entendiam enquanto grupo coeso com os mesmos interesses, e assim os debates sobre a jurisprudência das terras brasileiras foram discutidos por homens que mudavam de posição de acordo com os interesses do partido e, sobretudo, dos interesses pessoais, em um verdadeiro “teatro de sombras”.

1.1.3.1 FAIXA DE FRONTEIRAS

A Lei de Terras de 1850 instituiu a Faixa de Fronteiras - cuja expressão ainda não existia -, e em seu art. 1º já dispunha de uma zona de 10 léguas (66 km) a partir da linha limítrofe com os países vizinhos, fomentando o povoamento da mesma com o intuito de manter a soberania nacional.

Esta faixa foi sucessivamente ampliada pelas Constituições de 1934, 1937, 1946, até chegar à faixa atual de 150 km, estipulada pela Lei n.º 2597, de 12 de setembro de 1955 e confirmada ainda pela Lei n.º 4947 de 6 de abril de 1966. Ainda, o patrimônio devoluto nacional foi acrescido pelas áreas que ladeiam as rodovias na Amazônia Legal.

1.1.3.2 REGISTRO PAROQUIAL

Segundo Motta (*op. cit.*: 42), os chamados Registros Paroquiais de Terras - tornaram-se obrigatórios para "todos os possuidores de terras, qualquer que seja o título de sua propriedade ou posse". Eram os vigários de cada freguesia os encarregados de receber as declarações para o registro de terras.

Cada declaração deveria ter duas cópias iguais, contendo: "o nome do possuidor, designação da Freguesia em que estão situadas; o nome particular da situação, se o tiver; sua extensão, se for conhecida; e seus limites"

A necessidade de um cadastro geral de ocupantes não era nova, pois o Regimento dos Provedores, de 1548, já previa tal registro; também o Alvará de 5 de outubro de 1795 preocupou-se com a questão.

Com a falta de regularidade de tais registros, o governo imperial criou o Registro Paroquial, como dispõe o art. 13 da Lei de Terras de 1850:

“Art. 13. O mesmo Governo fará organizar por freguesias o 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 registro paroquial, ou do vigário, consistia na obrigatoriedade de os possuidores de terras (titulares de sesmarias e concessões regulares, de sesmarias não confirmadas, de posses transferidas por títulos legítimos, de sesmarias revalidandas, de posses legitimandas, de aforamentos, de usufrutuários etc.) fazer registrar as terras possuídas.

É importante salientar que o assentamento, previsto nos arts. 93 e 94 do Decreto Regulamentador, não conferia título de domínio¹¹ e, portanto, o registro paroquial foi apenas mais um recurso para que o governo obtivesse conhecimento estatístico das terras públicas e privadas, sem ter valor de título dominial nem de cadastro de terras, pois como as informações a serem assentadas eram cobradas por letra, isso fazia com que a descrição do bem fosse feita da maneira mais sucinta possível. Apesar disso, causam problemas em questões judiciais quando admitidos como documento de legalização de propriedade.

¹¹ COSTA, Hélio Roberto Nóvoa da. *Discriminação de Terras Devolutas*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000, p. 68-69.

1.1.4 TERRAS DEVOLUTAS

A Lei de Terras - Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850, define, de forma ainda hoje aceita, o que são terras devolutas:¹²

“Art. 3º São terras devolutas:

§1º As que não se acharem aplicadas a algum uso público, nacional, provincial ou nacional;

§ 2º As que não se acharem no domínio particular por qualquer título, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta de cumprimento das condições de mediação, confirmação e cultura;

§ 3º As que se acharem dadas por sesmarias ou outras concessões do Governo que, apesar de incursas em comisso, fossem revalidadas por esta Lei;

§ 4º As que não se acharem ocupadas por posses que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei.”

Segundo o artigo 3º descrito, são terras devolutas as que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal; as que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do governo geral ou provincial, não incursas em comisso por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura; as que não se acharem dadas por sesmarias ou outras concessões do governo e apesar de não se fundarem em título legítimo, forem legitimados por esta lei.

Refere-se, portanto, às terras desocupadas, ermas, sem destinação alguma, vazias, à disposição de qualquer um, permanecendo essa definição até hoje.

O art. 9º da Lei n.º 4504, de 30 de novembro de 1964 – Estatuto da Terra, cuidou do assunto, quando situou as terras devolutas entre as terras públicas, não se preocupando, contudo, em explicitar as espécies ou defini-las:

¹² COSTA, Hélio Roberto Nóvoa da. *Discriminação de Terras Devolutas*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000, p. 48-49.

“Art. 9º Dentre as terras públicas, terão prioridades, subordinando-se aos fins previstos nesta Lei, as seguintes:

I - as de propriedade da União, que não tenham outra destinação específica;

II - as reservadas pelo Poder Público para serviços ou obras de qualquer natureza, ressalvadas as pertinentes à segurança nacional, desde que o órgão competente considere sua utilização econômica compatível com a atividade principal, sob a forma de exploração agrícola;

III - as devolutas da União, dos Estados e dos Municípios.”

Mister consignar, ainda, que, segundo Hélio Nóvoa, “remarque-se, por fim, que as terras devolutas representam um estágio de transferência do patrimônio público para o privado”.¹³

Já o artigo 5º do Decreto-lei 9.760/46 tem uma definição mais ampla. Segundo o dispositivo, seriam devolutas, na faixa de fronteira, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprias nem aplicadas a algum uso público federal, estadual ou municipal, não se incorporarem domínio privado: **a)** por força da lei n.º 601, 18.09.1850, Decreto n.º 1.318, de 30.1.1854, e outras leis de decretos gerais, federais e estaduais. **b)** em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados; **c)** em virtude de lei ou concessão emanada de governo estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implicitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites; **d)** em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada; **e)** por se acharem em posse contínua e incontestada com justo título e boa-fé, por termo superior a 20 anos. **f)** por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 anos, independentemente de justo título e boa-fé; **g)** por força de sentença declaratória nos termos do artigo 148 da Constituição Federal de 1937.14, classificam-se como bens dominicais.

¹³ COSTA, Hélio Roberto Nóvoa da. *Discriminação de Terras Devolutas*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000, p. 101.

1.1.4.1 TERRAS DEVOLUTAS DA UNIÃO

Embora a definição de terra devoluta permaneça a mesma dada pela Lei Imperial n. 601/1850, a Constituição da República vigente, promulgada em 1988, é que define quais são as terras devolutas que pertencem à União.

Assim o faz, por seu art. 20, II, nos seguintes termos:

“Art. 20. São bens da União:

...

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

...”

1.1.4.2 TERRAS DEVOLUTAS DOS ESTADOS

Consigne-se que foi com a Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891 que houve transferência de domínio, da União para os Estados, das terras devolutas de seus territórios.

A Constituição vigente assim dispõe acerca da questão:

“Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

...

IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.”

A doutrina estabelece, de maneira geral, que as terras devolutas estaduais são definidas pelo critério da exclusão, ou seja, são aquelas situadas nos respectivos territórios, sem que constituam reserva federal, próprios estaduais ou bens municipais e nem pertençam a particulares por legítimo direito titular.

Historicamente, nos primórdios da República, as terras devolutas estaduais passaram a ser tratadas com mais acuidade.

Conforme Messias Junqueira, “já para o legislador estadual brasileiro, de 1891 a esta parte, terra devoluta não é somente terra vaga e baldia. A realidade nacional exigia legitimação, como autênticas posses, de ocupações que seriam criminosas na teoria da lei 601 - exatamente como o legislador de 1850 concede a legitimação das posses anteriores a essa data (...) esta mensagem, a lei estadual brasileira, sob o regime republicano, entendeu perfeitamente. É na legislação dispersa dos Estados um elemento de integração. Terra devoluta no Brasil é exatamente o *ager areifinius* romano, aquela parte do *ager publicus* cujo destino, no próprio interesse da República, é ser efetivamente possuído e utilizado em sua maior extensão possível”.¹⁴

Cada Estado determinou, à época, em suas respectivas e variadas legislações o que seriam terras devolutas, multiplicando a interpretação da Lei 601, até a edição do Decreto n.º 19924, de 27 de abril de 1931, que deu competência aos Estados para disporem de suas terras devolutas.¹⁵

O art. 1º da Lei n.º 3081, de 22 de dezembro de 1956,¹⁶ introduziu o processo judicial, revogando todas as leis estaduais que dispunham sobre o procedimento administrativo, pois no nosso sistema de direito, é de exclusividade da União legislar sobre processo civil, prevalecendo, portanto, a lei federal sobre as estaduais.

A Lei n.º 4504, de 30 de novembro de 1964 - Estatuto da Terra, reintroduziu as duas modalidades de discriminação, prevendo, no art. 11, §1º, o convênio da União com os Estados para a discriminação de terras devolutas destes, o mesmo ocorrendo com o art. 27 da Lei n.º 6383, de 7 de dezembro de 1976. Hoje, os Estados são plenamente responsáveis pela apuração, administração e alienação de suas terras devolutas, conforme o art. 26, IV, da Constituição Federal de 1988.

¹⁴ JUNQUEIRA, Messias. As Terras Devolutas na Reforma Agrária. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 1964.

¹⁵ Art. 1º Compete aos Estados regular a administração, concessão, exploração uso e transmissão das terras devolutas que lhes pertencerem, excluída sempre a aquisição por usucapião, e na conformidade do presente decreto e leis federais aplicáveis.

¹⁶ “Art. 1º. Compete à União, aos Estados e Municípios a ação discriminatória, para deslinde das terras de seu domínio, inclusive das terras situadas nas zonas indispensáveis à defesa do País, a que aludem o art. 180 da Constituição Federal e a Lei n.º 2597 de 12 de dezembro de 1955. O processo constará de três fases: a preliminar, de chamamento a instância e exibição dos títulos de propriedade; a contenciosa, que finaliza pelo julgamento do domínio e a demarcatória”.

De modo geral, há uma falta de uniformização legislativa sobre o assunto, visto que não há disposição constitucional a respeito, cabendo aos Estados legislarem sobre as terras devolutas municipais.

1.1.4.3 TERRAS DEVOLUTAS DOS MUNICÍPIOS

O Estado de São Paulo, por exemplo, editou a Lei n.º 16, de 13 de novembro de 1891, que estipulou, no art. 38, § 1º, a doação de terras devolutas aos municípios. Posteriormente, o art. 124 da Lei Estadual n.º 2484, de 16 de dezembro de 1935, transferiu porções de terras devolutas para os Municípios paulistas, e o art. 4º do Decreto-lei n.º 14916, de 6 de agosto de 1945¹⁷, ampliou a área transferida.

Porém, a Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967 fez com que as terras devolutas municipais deixassem de existir, e por isso a Lei n.º 6383, de 7 de dezembro de 1976, em seu art. 27, apenas se refere às terras devolutas estaduais.

Criaram-se, portanto, no Estado de São Paulo, controvérsias jurisprudenciais, pois a legislação paulista irrogou aos municípios atividade discriminatória de terras devolutas.

Um exemplo é a edição da Lei Municipal n.º 1259, de 23 de dezembro de 1987, que dispõe sobre a regularização de terras devolutas no Município de Presidente Epitácio, região do Pontal do Paranapanema.

¹⁷ “Art. 4º. O raio de círculo das terras devolutas transferidas pelo artigo 124 da Lei Estadual n.º 2484, de 16 de dezembro de 1935, aos municípios e adjacentes às povoações que lhe servem de sede, fica aumentado de oito para doze no município da Capital e uniformizado em oito quilômetros nos municípios do interior, medidos da Praça a Sé para aquele, do centro das sedes para estes, determinados por decretos-lei municipais”.

1.2 DISCRIMINAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS

A propriedade pública sobre as terras devolutas só pode ser juridicamente conceituada por exclusão. As terras devolutas, pois, necessitam ser identificadas, conhecidas, descobertas, para que possam ser destinadas.

Bens imóveis da União, tais como terrenos da Marinha, de reserva, próprios federais, podem ser individualizados através de processo demarcatório, pois todos têm caracterização e medidas certas. Já as terras devolutas, para serem individualizadas, dependem de procedimento especial, de um processo mais complexo, denominado discriminação de terras devolutas, que objetiva distinguir (extremar) o público do privado, pondo termo a dúvidas divisórias¹⁸. Portanto, o objetivo é definir qual terra é devoluta ou não para que possa ser feita posterior destinação das mesmas. Assim, essas terras, depois de apuradas, não ficam mais em poder do Estado.

A Lei de Terras de 1850 deu o início à discriminação de terras, porém sem usar esta denominação¹⁹. Veja-se o que preconiza por seu art. 10:

“Art. 10. O Governo proverá o modo prático de extremar o domínio público do particular, segundo as regras acima estabelecidas, incumbindo a sua execução às autoridades que julgar mais convenientes, ou a comissários especiais, os quais procederão administrativamente, fazendo decidir por árbitros as questões e dúvidas de fato, e dando de suas próprias decisões recurso para o Presidente da Província, do qual também haverá para o Governo”.

A discriminação de terras devolutas pode ser administrativa ou judicial. Historicamente, adota-se uma, outra ou ambas modalidades.

O art. 3º, §1º, do Decreto n.º 1318, de 30 de janeiro de 1854²⁰, que regulamentou a Lei de Terras, dispunha sobre a ação discriminatória administrativa.

¹⁸ COSTA, Hélio Roberto Nóvoa da. *Discriminação de Terras Devolutas*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000, p. 116-117.

¹⁹ Segundo Hélio Roberto Nóvoa (idem), “até aqui o ordenamento jurídico sobre a matéria (...) e sim de medição, visão e demarcação de terras devolutas. A expressa Discriminação empresta a legislação do Estado de São Paulo, que a usou meramente em 1896.

²⁰ “Art. 3º. Compete à Repartição Geral de Terras Públicas: §1º Dirigir a medição, divisão e descrição das terras devolutas, e prover sobre a sua conservação”.

Segundo esse mesmo Decreto, o roteiro para discriminação era o seguinte: requerida a medição, o Juiz Comissário verificava se existia cultura efetiva e morada habitual. Se o ocupante os tivesse, mesmo sem título, sua ocupação seria respeitada e sua posse legitimada. Assim, somente após tal verificação, o agrimensor assinava, após medição e demarcação, a planta do imóvel, e o Juiz Comissário remetia os autos para o Presidente da Província. Este determinava a expedição do título de domínio ao interessado.

Em 5 de março de 1913, foi editado o Decreto n.º 10105, que criou os cargos de Comissários de Terras, incumbidos da revalidação das concessões e legitimação de posses. A discriminação de terras devolutas e a identificação de terras reservadas eram feitas por um sistema misto administrativo-judicial. Não obstante, esse decreto nunca fora, de fato, aplicado, sendo suspensa oficialmente a sua publicação pelo Decreto n.º 11485, de 10 de fevereiro de 1915.

Em 5 de setembro de 1946 foi editado o Decreto Lei n.º 9760, que voltou a conceituar as terras devolutas, como segue:

“Art. 5º. São devolutas na faixa de fronteira, nos territórios e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprias nem aplicadas a algum uso público federal, estadual ou municipal, não se incorporam ao domínio privado:

- a) por força da Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850, Decreto n.º 1318, de 30 de janeiro de 1854, e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais;
- b) em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados;
- c) em virtude de lei ou concessão emanada de governo estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implicitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites;
- d) em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada;
- e) por se acharem em posse contínua e incontestada com justo título e boa fé por termo superior a 20 (vinte) anos;

- f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa-fé;
- g) por força de sentença declaratória nos termos do art. 148 da Constituição Federal, de 10 de novembro de 1937”.

No Decreto-Lei n.º 9.760, de 5/09/1946, dispendo sobre bens imóveis da União, tratará do processo discriminatório de terras devolutas (mediante o qual visa-se extremar os domínios público e particular), e, como decorrência da conclusão deste - tal qual um processo judicial de caráter executivo sucede ao de cognição - estabelecerá a legitimação de posse dos eventuais ocupantes das glebas discriminadas.

Percebe-se que nas letras ‘e’ e ‘f’ o reconhecimento das posses legítimas é garantido, desde que não seja caracterizado latifúndio e dependendo do efetivo aproveitamento e morada do possuidor. A preocupação primária da União era com as terras devolutas da faixa de fronteira, pois somente elas integravam o patrimônio Público da União (as interiores, de acordo com o art. 64 da Constituição Federal de 1891, eram de domínio dos Estados em que estivessem situadas).

O Decreto Lei n.º 9760, melhor do que qualquer outro, disciplinou o procedimento discriminatório administrativo, regulamentou quanto ao modo de legitimar e de regularizar as ocupações manifestadas por cultura efetiva e morada habitual do possuidor e quais os instrumentos que deveriam ser outorgados aos participantes²¹.

Diz a lei que o processo judicial da ação discriminatória é da competência da Justiça Federal, quando o autor for a União, e das varas da Fazenda Pública, quando o autor for o Estado-Membro, tendo a ação caráter preferencial e prejudicial em relação às ações em andamento, referentes a domínio ou posse de imóveis situados, no todo ou em parte, na área em processo discriminatório.

²¹ FALCÃO, Ismael Marinho. *Direito Agrário Brasileiro*. S/d, p. 191.

1.3 DISCRIMINAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

A Procuradoria Geral do Estado (PGE), cumprindo incumbência que lhe é atribuída por lei, atua na identificação e arrecadação das terras devolutas estaduais para dar-lhes o fim legalmente previsto - o que inclui entregá-las a particulares, legitimando a posse de ocupantes que preenchem os requisitos legais -, bem como na fiscalização do uso dessas terras públicas no tocante aos assentamentos fundiários agrícolas.

Com a criação da Fundação ITESP pela Lei 10.207, de 8 de janeiro de 1999, cujo fim precípuo é a execução de política agrária e fundiária do Estado de São Paulo em parceria com a União, o Estado e os Municípios, promovendo a regularização fundiária e a identificação e demarcação de terras ocupadas por antigos quilombos, veio este ente fundacional atuar em parceria com a PGE, auxiliando na realização dos trabalhos técnicos deste órgão.

A discriminação das terras devolutas no Estado de São Paulo é disciplinada pelo Decreto n. 14916, de 6 de agosto de 1945, que deve ser interpretado em consonância com a legislação federal ulterior (Lei n. 6383/76). A seguir, os dispositivos legais de referido diploma legislativo:

1.3.1 DA DISCRIMINAÇÃO DAS TERRAS DEVOLUTAS MUNICIPAIS

No Estado de São Paulo, como consignado outrora, consideram-se terras devolutas municipais as descritas no Decreto Lei Complementar n.º 9, de 31 de dezembro de 1969 (Lei Orgânica dos Municípios), que dispõe da seguinte forma:

*Art. 60. Pertencem ao patrimônio municipal às terras devolutas que se localizem dentro de um raio de 8,0 Km, contados do ponto central da sede do Município, e de 12, contados da Praça da Sé, no município de São Paulo. **Parágrafo único. Integram, igualmente, o patrimônio municipal as terras devolutas localizadas dentro do raio de 6 Km, contados do ponto central dos seus distritos.***

Desde a edição de referido diploma legislativo formou-se uma grande celeuma jurídica no Estado de São Paulo, pois as terras devolutas inseridas no círculo municipal, com raio de 8 Km, e no círculo distrital, com raio de 6 Km, foram transferidas ao domínio dos Municípios; todavia, estes mesmos municípios foram esquecidos pelo legislador federal quando da edição da Lei 6.383/76, deixando de mencionar a respeito de sua competência para promover ações discriminatórias. Sobre o tema, já se manifestaram os tribunais:

DISCRIMINATÓRIA - Terras Devolutas - Município - Parte legítima para demandar - Omissão irrelevante da Lei nº.6.383, de 1976 - Recurso provido para esse fim. (Apelação Cível n.º 287.101. RJTJESP 63/81 - Rel. Des. Gomes Corrêa).

MUNICÍPIO - Terras Devolutas - Ação Discriminatória - Legitimidade para propô-la - Terras devolutas concedidas aos Municípios paulistas pelo Estado - Irrelevância da omissão da Lei n.º 6.383, de 1976, não dispendo sobre a aplicação do processo discriminatório às terras devolutas municipais - Recurso provido para esse fim (Apelação Cível n.º 287.923 - RJTJESP 67/128 - Rel. Des. Valentim Silva).

TERRAS DEVOLUTAS - Ação discriminatória proposta por Prefeitura Municipal - Indeferimento da inicial “ex vi” do disposto no art. 295, I, e parágrafo único, III do CPC - Decisão mantida por maioria de votos - Inteligência do Art. 27 da lei 6.383/76²² (Terra e Cidadãos; 2000:43).

Tem-se, assim, que a legitimidade para promover ação discriminatória, em consonância aos dispositivos da Lei 6383/76²³, pertence à União e ao Estado, cabendo às decisões jurisprudenciais dos tribunais paulistas o reconhecimento da legitimidade dos municípios do Estado de São Paulo (Terra e Cidadãos; 2000:43).

²² RT 145/119.

²³ Artigo 27 da Lei 6383/76: “O processo discriminatório previsto nesta Lei aplicar-se-á, no que couber, às terras devolutas estaduais, observado o seguinte:

I - Na instância administrativa, por intermédio de órgão estadual específico, ou através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, mediante convênio;

II - Na instância judicial, na conformidade do que dispuser a lei de Organização Judiciária local.”

1.3.2 DO PROCEDIMENTO DISCRIMINATÓRIO

Quanto ao procedimento para a extremação das terras particulares das terras públicas devolutas, diz-se que será administrativo ou judicial.

O procedimento administrativo será iniciado por meio da publicação de um edital de convocação do particular para que se habilite com os títulos que possuir a fim de que possa a União ou o Estado-Membro, como autor e parte ao mesmo tempo, examiná-los e, ao final, decidir sobre a separação e extremação do que é devoluto e particular. Tanto o procedimento discriminatório administrativo quanto o judicial possui três fases, sumamente importantes:

- a) a fase de convocação/citação dos terceiros interessados;
- b) a fase contenciosa, na qual se processam a contestação, a produção de provas, a instrução e, finalmente, a publicação de sentença;
- c) a demarcatória, fase essa meramente administrativa, para o conhecimento físico e materialização em campo da área discriminada.

Pode-se afirmar que o procedimento discriminatório, seja administrativo ou judicial, é um produto *made in Brazil*. A ação discriminatória é a única ação no campo do direito que tem como objeto a extremação das terras particulares das terras públicas devolutas; nenhum outro país do mundo disciplina semelhante instituto jurídico.

1.3.3 FASES DA AÇÃO DISCRIMINATÓRIA (Procedimento Judicial)

1.3.3.1 Fase Citatória

O processo discriminatório judicial, de competência da Justiça Federal, será promovido pelos procuradores judiciais do INCRA, que representarão judicialmente a União, quando o processo discriminatório administrativo for dispensado ou interrompido por presumida ineficácia; contra aqueles que não atenderem ao edital de convocação ou à notificação (artigos 4º e 10 da presente Lei); e quando configurada a hipótese do art. 25 da Lei n.º 6383/76.

Para tanto, far-se-ão necessárias as seguintes providências:

- a) croqui do perímetro a ser trabalhado;
- b) plantas e/ou croquis dos perímetros confrontantes;
- c) lançar nas fotos aéreas o croqui do perímetro, fechando as divisas dos mesmos com base nos perímetros confrontantes, respeitando-se as divisas dos perímetros já discriminados;
- d) consultar todo o material cartográfico disponível, sobre a região, observando-se as divisas territoriais de distritos e municípios, círculos municipais, estradas e rodovias públicas, restrições ambientais, limites dos terrenos de marinhas etc.;
- e) em se tratando de perímetro no qual houve desistência ou improcedência da ação, preliminarmente coletar os elementos fundamentais do processo anterior, observando os motivos pelos quais a Fazenda do Estado desistiu da ação, o despacho referente à desistência ou a sentença que julgou a improcedência.

De posse dos elementos colhidos nos procedimentos mencionados neste item, proceder-se-á às seguintes atividades:

Técnicas:

- a) cadastro da malha fundiária do perímetro;
- b) coleta de documentos;
- c) elaboração de *over-lay* (planta preliminar);

Jurídicas:

- a) análise dos documentos apresentados;
- b) busca em cartório dos documentos relativos a cada imóvel (gleba) retroagindo, se possível, a 1916;
- c) elaboração das cadeias sucessórias dos imóveis;
- d) elaboração e revisão do rol de ocupantes com base nos documentos apresentados.

Após a coleta dos dados necessários, inclusive quanto aos indícios de terras devolutas na área que se pretende discriminar, poderá o Poder Público ingressar em juízo com a competente ação discriminatória. Toda a documentação deverá acompanhar o pedido inicial intentado pela Fazenda do Estado, bem como todos os trabalhos técnicos e jurídicos que subsidiam a propositura da ação e que, adiante e no momento oportuno, serão detalhadamente explicitados. Essa documentação que acompanha a peça inicial²⁴ é denominada pelos doutrinadores de percurso prévio.

Como produto final, obter-se-á:

- a) Laudo do Percurso Prévio, constando o perímetro com suas características e confrontações certas ou aproximadas, aproveitando, em princípio, os acidentes naturais, o rol de ocupantes, com área aproximada e cadeia sucessória;
- b) *Over-lay* do perímetro com a malha fundiária;
- c) Memorial descritivo do perímetro.

Instruída, recebida e autuada a petição inicial, passa-se à citação por edital²⁵, convocando todos os interessados a contestarem o pedido inicial formulado pela Fazenda do Estado que, necessariamente, indicara as áreas a serem declaradas como devolutas.

1.3.3.2 Fase Contenciosa

Esta fase visa subsidiar os trabalhos dos peritos nomeados, por meio do contraditório, na elaboração do Laudo de Demarcação para extremar, nas ações discriminatórias judiciais, as terras julgadas devolutas daquelas julgadas particulares, por força de sentença com trânsito em julgado.

Oportuniza-se ao particular o oferecimento de defesa e a produção das provas que tiver, observando o disposto no Código de Processo Civil para o rito sumário.

²⁴ De acordo com o art. 3º da Lei 6.383/76.

²⁵ Por força do art. 20 § 2º da Lei 6.383/76.

Em se tratando de ação discriminatória ajuizada pelo Estado de São Paulo, cabe à Procuradoria Geral do Estado o acompanhamento da ação até a homologação judicial da demarcação.

1.3.3.3 Fase Demarcatória

Na fase de demarcação²⁶ procede-se efetivamente à delimitação física, materializando no solo os limites resultantes da sentença, realizando-se a separação física das terras declaradas pela sentença como devolutas, daquelas de domínio particular.

Procedimentos preliminares :

- a) obtenção de croqui (montagem do *over-lay*) do perímetro a ser demarcado;
- b) obtenção de plantas e/ou croquis dos perímetros confrontantes;
- c) lançar nas fotos aéreas o croqui do perímetro, fechando com perímetros confrontantes, respeitando as divisas dos perímetros já discriminados;
- d) consultar todo o material cartográfico disponível, sobre a região, observando-se as divisas territoriais de distritos e municípios. Círculos municipais, estradas e rodovias públicas, restrições ambientais, limites dos terrenos de marinhas etc.;

De posse dos elementos colhidos, proceder-se-á as seguintes atividades técnicas:

- a) Cadastro e identificação em campo da linha divisória das áreas devolutas e particulares;
- b) Apresentação de planta e memoriais descritivos das referidas áreas, para o perito elaborar o Laudo de Demarcação.

A fase demarcatória seguirá, no que couber, o disposto nos artigos 946 a 966 do Código de Processo Civil.

²⁶ A demarcação proceder-se-á na forma dos artigos 959 a 966 do Código de Processo Civil Brasileiro (art. 22, parágrafo único da Lei 6383/76).

1.4 POSSE E PROPRIEDADE

Segundo Savigny (*apud* Bessone, 1996) a posse é ao mesmo tempo um direito e um fato. Considerada em si mesma é um fato, pois sua existência independe de todas as regras de direito. Considerada nos efeitos que gera, isto é usucapião e interditos, ela se apresenta como um direito porquê produz conseqüências jurídicas.

A Posse será portanto, simultaneamente fato e direito, incluindo-se pela sua natureza, entre os direitos pessoais.

Para Savigny (*op. cit.*: 94):

Há na posse dois elementos: um elemento material, o corpus, que é representado pelo poder físico sobre a coisa e um elemento intelectual, o animus, ou seja o propósito de ter a coisa como sua, isto é, (o animus rem sibi habendi), a intenção de exercer sobre ela o direito de propriedade.

Os dois elementos são indispensáveis para que se caracterize a posse, pois se faltar o corpus, inexistente relação de fato entre a pessoa e a coisa. E se faltar animus, não existe posse, mas a mera detenção.

Tanto o conceito de corpus, como o de animus, sofreram mutações na própria Teoria Subjetiva. O corpus que primeiramente consistia no contato físico com a coisa, contato este direto e permanente do possuidor com a coisa possuída, passou a consistir na mera possibilidade de exercer esse contato, tendo sempre a coisa à sua disposição.

Beviláqua (1998) entende que a posse é mero estado de fato, que a lei protege em atenção a propriedade, de que ela é manifestação exterior. Posse é direito especial, a manifestação de um direito real, a propriedade ou alguns de seus desmembramento. Seguindo ainda sua lição, posse é estado de fato. A lei a protege em atenção à propriedade de que constitui manifestação exterior. Assume o fato assim a posição de um direito, não propriamente a categoria de direito, imposta essa anomalia pela necessidade de manter a paz na vida econômica e jurídica.

Segundo Gomes (*op. cit.*) posse, como poder de fato efetivo, tem grande importância jurídica:

- a) Em certos casos é preciso a posse para a aquisição da propriedade, como no caso da ocupação, do usucapião, da tradição, institutos que estudaremos no capítulo sobre os modos de aquisição da propriedade.
- b) Na reivindicação, que é o meio judicial de proteção do direito de propriedade, o réu é o possuidor. Isto significa que o ônus de provar o seu direito incumbe a quem não está na posse, ficando o réu na cômoda posição de simplesmente negar o direito alegado por aquele, isto é, pelo autor.
- c) A posse, quando reconhecida pelo ordenamento jurídico como tal, é protegida contra turbação.

A ação de manutenção de posse apresenta-se quando o possuidor, sem haver sido privado de sua posse, sofre turbação em seu exercício, isto é, prejuízo à prática de seus direitos possessórios, sendo através do interdito, pretende obter ordem judicial que ponha termo aos atos perturbadores.

Pontes de Miranda (2000: 316) destaca que:

Legítima defesa só há, se o ataque é no presente, atual, e supõe que ainda não se haja consumado o esbulho. Portanto, já se não pode pensar em legítima defesa, se, por exemplo, a outra pessoa já está de posse da coisa móvel, embora ainda não a tenha levado consigo, ou para casa, ou escondido, ou guardado. O ato pelo qual o desapossado recuperaria a posse já seria ataque.

Está presente, aqui, o princípio da não-violência, ou seja, sempre que há regra jurídica que pré-exclui a contrariedade de direito, o emprego de força torna-se permitido (= não contrário a direito). Em consequência, não entra no mundo jurídico como ato ilícito, desde que se contenha nos limites que a lei pressupôs.

1.4.1 DA LEGITIMAÇÃO DE POSSE

Como mencionado linhas acima, as terras devolutas do Estado poderão ser transferidas, por meio da legitimação de posse, ao particular que preencha os requisitos legais.

Como se verá adiante, o beneficiário deve ser pessoa física, pequeno posseiro e preencher os requisitos mínimos: morada habitual ou real aproveitamento da terra com cultura efetiva e edificação residencial.

Legitimada a propriedade, o beneficiário deve levar o título a registro junto ao Serviço de Imóveis.

O proprietário só poderá alienar a gleba com a prévia concordância do Estado sob pena da mesma ser revertida ao patrimônio estadual (Art. 3º, I e parágrafo único do Decreto n. 28.389/88).

Não há correlação entre procedimento administrativo de legitimação de posses e processo judicial de ação discriminatória, embora só se possa iniciar o primeiro quando a Fazenda Pública detiver o efetivo domínio do imóvel legitimado.

O Município poderá proceder à regularização dominial (legitimar posses de terras devolutas de seus domínios). O trabalho técnico e jurídico poderá ser feito por convênio com o Estado, tendo a Fundação ITESP, por meio de sua Diretoria Adjunta de Recursos Fundiários, competência para a regularização dos trabalhos.

Posto trate do assunto o Decreto n. 14916/45, outro diploma legal, ulterior, disciplina a legitimação de posse no Estado de São Paulo: a Lei n. 3962, de 24 de julho de 1957, regulamentada pelo Decreto n. 28389, de 17 de maio de 1988. Vejamos o que preconiza este Decreto (Anexo 2)

CAPÍTULO II - ESTUDO DE CASO

2.1 DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA NO PONTAL DO PARANAPANEMA

A origem da estrutura fundiária da região do Pontal do Paranapanema tem por essência a grilagem de terras públicas, isto é, a apropriação indevida de enormes dimensões de terras com documentação falsificada.

Deu-se a ocupação nesta região com o desmatamento agressivo da vegetação local, o que provocou danos ambientais de grande proporção que ainda hoje permanecem. Atualmente, predominam na região grandes fazendas de gado de corte, com baixos índices de produtividade.

Graves conflitos fundiários pela posse das terras têm preocupado o Governo do Estado que organizou um Plano de Ação Governamental, incluindo a propositura de ações reivindicatórias com pedido de tutela antecipada, apoiadas pelo Instituto Nacional de Cadastro e Reforma Agrária (INCRA), o que já possibilitou a arrecadação de mais de 76 imóveis irregularmente ocupados, propiciando o assentamento de mais de 3 mil famílias até junho de 2000.

A Fundação ITESP vem atuando nesta região por meio de seu escritório sito na Regional do Pontal do Paranapanema e pela Diretoria Adjunta de Recursos Fundiários. Grandes conflitos têm origem na sua própria ocupação, no século XX, que se deu em caráter predatório e exploratório, sem preocupação com os aspectos sócio-econômicos e com meio-ambiente. Índios Caiuá e Caingangues foram expulsos de suas terras e exterminados pelos invasores em busca de riquezas. Posteriormente os latifundiários contrataram jagunços para matar os posseiros.

A efetiva povoação da região deu-se com a implantação da Estrada de Ferro Sorocabana. A monocultura cafeeira resistiu à crise de 29 e produziu até 1940, substituída então pela produção de algodão. Também a pecuária se desenvolveu. Esta mudança transformou as relações de trabalho e de produção, pois grandes arrendatários exploraram a região desmatando-a e para isso usando pequenos posseiros (mão-de-obra barata).

Títulos dos supostos grandes proprietários era falsificados ou estavam em desacordo com a lei. Tentaram legitimá-los, mas não conseguiram.

Portadores de registros paroquiais iniciaram uma grande especulação imobiliária. Para coibir a exploração predatória, visando à conservação da flora e da fauna, foram criadas as reservas florestais do Morro do Diabo, da Lagoa São Paulo e do Porto Primavera que ainda existem. A Reserva do Morro do Diabo hoje é Parque Estadual do Morro do Diabo (Decreto n.º 25.342/86), um dos últimos vestígios de Mata Atlântica no Estado de São Paulo.

De toda a extensão, apenas as terras do 13º Perímetro de Mirante do Paranapanema e do 20º Perímetro de Santo Anastácio tiveram ações discriminatórias julgadas e reconhecidas como particulares. As demais foram julgadas devolutas ou nem foram documentadas. O julgamento aconteceu há décadas e portanto há muito se sabe da existência de toda a extensão. O Estado esteve inerte: não aceitou os títulos falsos, mas não coibiu essa prática abusiva nem cuidou das terras que lhe pertenciam.

Atualmente os latifundiários da posse tem seguranças; os pequenos posseiros, bóias-frias, pequenos arrendatários, meeiros e empregados rurais organizam-se em movimentos sociais e lutam pela posse e uso da terra.

2.1.1 PLANO DE AÇÃO GOVERNAMENTAL PARA O PONTAL DO PARANAPANEMA

Situada no extremo oeste do Estado, na fronteira com o Mato Grosso do Sul e o Paraná, tem extensão de 1,2 milhão de ha divididos por 30 municípios, apresentando um dos menores índices de desenvolvimento. Tem baixa concentração demográfica e inexpressivo crescimento industrial e comercial. A principal atividade econômica é a pecuária extensiva de corte; plantam-se algodão e milho, com baixa produtividade.

Grande parte de seu território é composto por terras devolutas ou ainda não discriminadas, mas devolutas provavelmente. Grandes latifúndios estão nas mãos de poucas pessoas, que geram pouco emprego.

O contraste entre latifundiários improdutivos ou com baixíssima produtividade e os trabalhadores em desamparo é muito grande. O desemprego torna-se cada vez maior dada a crise no setor agrícola e a crescente mecanização nas operações de colheita. A cultura do algodão, desenvolvida pela agricultura familiar perde em competitividade no mercado internacional, cujos preços a inviabilizam economicamente.

A colheita de sementes de pastagem decresceu também, dado o pouco investimento em renovação de pastagens, devido à queda dos preços agrícolas. A construção das hidrelétricas nos rios Paranapanema e Paraná, mantiveram inúmeros trabalhadores na região, mesmo sem alternativas estáveis de renda e emprego. Desde o início de 1995, enormes acampamentos surgem à beira das rodovias e os trabalhadores rurais sem-terra invadem fazendas improdutivas ou de baixa produtividade, na sua maioria julgadas devolutas.

Do ponto de vista jurídico-administrativo, a 10ª Região Administrativa esta dividida em 33 Perímetros com áreas julgadas devolutas e outras aguardando o início de ações discriminatórias.

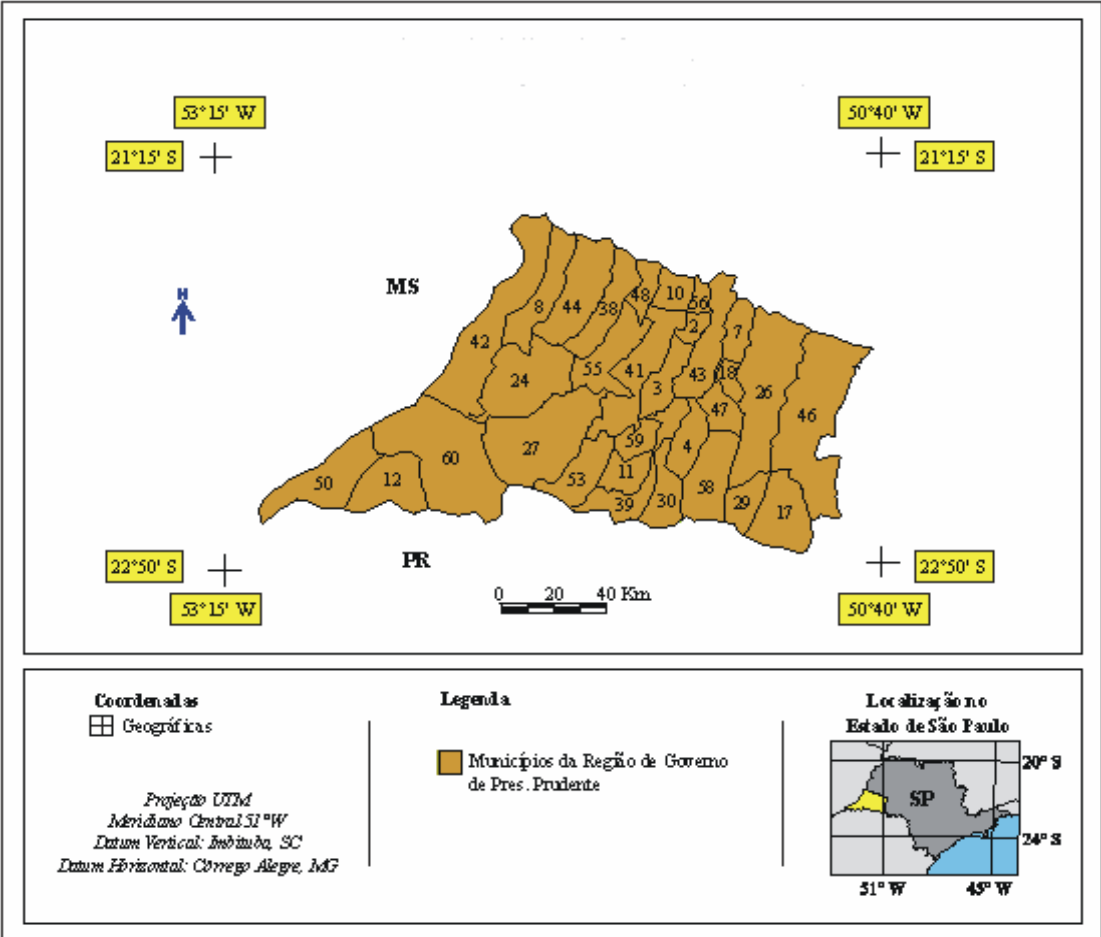
O Governo do Estado, em setembro de 1995, propôs um plano de ação para o Pontal, com os seguintes objetivos:

- Reintrodução de formas mais eficientes e sustentáveis de produção agropecuária, através de assentamentos;
- Reinserção do Pontal como região de importância econômica, através de regularização fundiária e dinamização de ser mercado local e regional;
- Recuperação ambiental, recomposição florestal de áreas de preservação permanente;
- Distensão social, gerando clima propício a um novo ciclo de desenvolvimento na região e promovendo convivência harmoniosa das terras regularizadas.

O Plano prevê três fases:

- 1ª fase: Arrecadação de Áreas Devolutas e Assentamento, com diversas ações;
- 2ª fase: Acordo nas Áreas Não Discriminadas (Decreto n.º 42.041/97): latifundiário faz acordo com o Estado cedendo parte da área para ter o restante regularizado em seu nome;
- 3ª fase: Edição de Lei de Terras - propõe ampla discussão com agentes sociais e políticos sobre o tema.

FIGURA 2 - Localização e Detalhamento do Pontal do Paranapanema.



Fonte:- Org. MENEGUETTE (2001).

TABELA 1 - Situação Dominial do Pontal do Paranapanema.

(10ª Região Administrativa do Estado)

Classificação das Terras	Área (ha)	%
Devolutas	219.599	19
• Plano de legitimação por iniciar	48.000	4
• Áreas remanescentes	120.599	10
• Terras de quilombos	51.000	5
Assentamentos	107.810	9
Não Discriminadas	462.730	39
• Ação em andamento	158.102	13
• Ação não iniciada	304.628	26
Particulares	392.861	33
• Legitimadas	248.861	21
• Julgadas particulares	144.000	12
Total	1.183.000	100

Fonte: ITESP, junho de 2000.

2.1.2 AÇÕES REIVINDICATÓRIAS E ASSENTAMENTOS

A ação reivindicatória, ajuizada pela Procuradoria Geral do Estado, revelou-se instrumento apto para a regularização fundiária, pois, através dela, terras devolutas ocupadas irregularmente, terão destinação econômica e social: assentamento de trabalhadores rurais sem-terra ou com terras insuficientes para subsistência. No Pontal essas áreas arrecadadas atendem a esses trabalhadores, selecionados e classificados por uma Comissão de Seleção, com base na Lei 4.957/85.

Para a propositura da ação reivindicatória, a Procuradoria Geral do Estado conta com a colaboração do órgão de terras estadual, Fundação ITESP, que, por meio de sua Diretoria Adjunta de Recursos Fundiários, providencia os documentos que comprovam a natureza da origem das terras, além de realizar os trabalhos técnicos necessários.

Na 1ª fase do Plano do Pontal, pleiteou-se 30% da área de cada imóvel que foi concedida, na maioria dos casos, pela via jurídica. Instalaram-se assentamentos provisórios.

Após exaustiva negociação, houve acordo entre o Estado e os ocupantes (transação autorizada legalmente, nos termos do Decreto n.º 42.041, de 1º de agosto de 1997), que receberiam indenização pelas benfeitorias realizadas nos imóveis.

Consigne-se que consistem os acordos em indenizações das benfeitorias existentes, com recursos repassados pelo convênio Incra/Itesp, sendo 30% em dinheiro e 70% em Títulos da Dívida Agrária (TDA), resgatáveis em 05 (cinco) anos, com o primeiro resgate em 02 (dois) anos após o lançamento dos mesmos.

A Tabela 2 a seguir mostra as áreas arrecadadas no período de 1995 a julho de 2000, resultantes do Plano de Ação Governamental para o Pontal do Paranapanema.

TABELA 2 - Assentamentos Implantados no Período 1995 a Julho de 2000.

Projeto	Município	N.º Fam.	Área (ha)	Órgão
Maturi	Caiuá	172	4.519,35	ITESP/INCRA
Santa Rita	Caiuá	21	523,54	ITESP/INCRA
Santa Rita do Pontal	Euclides da Cunha	51	805,37	ITESP/INCRA
Porto Letícia	Euclides da Cunha	36	707,00	ITESP/INCRA
Rancho Alto	Euclides da Cunha	52	1.292,24	ITESP/INCRA
Rancho Grande	Euclides da Cunha	101	2.447,09	ITESP/INCRA
Santo Antonio	Marabá Paulista	70	1.822,47	ITESP/INCRA
São Bento	Mirante do Paranap.	182	5.190,50	ITESP
Che Guevara (Santa Clara)	Mirante do Paranap.	46	976,45	ITESP
Santa Carmem	Mirante do Paranap.	37	1.043,01	ITESP/INCRA
Estrela D'Alva	Mirante do Paranap.	31	784,50	ITESP
Haroldina	Mirante do Paranap.	71	1.964,89	ITESP/INCRA
Santa Cruz*	Mirante do Paranap.	27	294,03	ITESP/INCRA
Canaã	Mirante do Paranap.	55	1.223,74	ITESP/INCRA
King Meat	Mirante do Paranap.	46	1.134,50	ITESP/INCRA
Santana	Mirante do Paranap.	12	212,00	ITESP/INCRA
Nossa Sra. Aparecida	Mirante do Paranap.	9	175,03	ITESP/INCRA
Arco-Íris	Mirante do Paranap.	105	2.606,79	ITESP/INCRA
Washington Luís	Mirante do Paranap.	16	343,24	ITESP/INCRA
Santa Rosa 1	Mirante do Paranap.	24	692,00	ITESP/INCRA
Lua Nova	Mirante do Paranap.	17	375,00	ITESP/INCRA
Sto. Antonio 1	Mirante do Paranap.	17	532,00	ITESP/INCRA
Novo Horizonte	Mirante do Paranap.	57	1.540,59	ITESP/INCRA
Vale dos Sonhos	Mirante do Paranap.	23	617,94	ITESP/INCRA

Projeto	Município	N.º Fam.	Área (ha)	Órgão
Flor Roxa	Mirante do Paranap.	39	953,67	ITESP/INCRA
Santa Cristina	Mirante do Paranap.	35	837,90	ITESP/INCRA
Santa Lúcia	Mirante do Paranap.	24	597,27	ITESP/INCRA
Santo Antônio	Mirante do Paranap.	20	513,50	ITESP/INCRA
Santa Apolônia	Mirante do Paranap.	104	2.657,74	ITESP/INCRA
Alvorada	Mirante do Paranap.	21	565,43	ITESP/INCRA
Marco II	Mirante do Paranap.	9	242,96	ITESP/INCRA
Santa Isabel 1	Mirante do Paranap.	70	492,00	ITESP/INCRA
Pontal (S. Rosa 2)	Mirante do Paranap.	29	232,00	ITESP/INCRA
S. Antônio da Lagoa	Piquerobi	29	968,03	ITESP/INCRA
S. José da Lagoa	Piquerobi	29	1.026,37	ITESP/INCRA
Santa Rita	Piquerobi	26	600,96	ITESP/INCRA
Água Limpa 1	Pres. Bernardes	31	956,00	ITESP/INCRA
Água Limpa 2	Pres. Bernardes	26	789,00	ITESP/INCRA
Santa Eudóxia	Pres. Bernardes	6	167,00	ITESP/INCRA
Palu	Pres. Bernardes	44	1.243,85	ITESP/INCRA
Rodeio	Pres. Bernardes	65	1.861,39	ITESP/INCRA
Sto. Antônio 2	Pres. Bernardes	24	672,85	ITESP/INCRA
Florestan Fernandes (S. Jorge)	Pres. Bernardes	55	1.116,61	ITESP/INCRA
Quatro Irmãs	Pres. Bernardes	15	385,98	ITESP/INCRA
Santa Maria	Pres. Venceslau	17	263,90	ITESP/INCRA
Primavera 1	Pres. Venceslau	82	2.197,00	ITESP/INCRA
Primavera 2	Pres. Venceslau	42	895,00	ITESP/INCRA
Tupanciretã	Pres. Venceslau	78	2.816,62	ITESP/INCRA
Radar	Pres. Venceslau	29	548,24	ITESP/INCRA
Yapinary	Ribeirão dos Índios	40	852,52	ITESP/INCRA
Nova do Pontal	Rosana	122	2.786,90	ITESP/INCRA

Projeto	Município	N.º Fam.	Área (ha)	Órgão
Bonanza	Rosana	23	1.144,00	ITESP/INCRA
Bom Pastor	Sandovalina	130	2.628,39	ITESP/INCRA
Córrego Azul	Teodoro Sampaio	9	226,71	ITESP/INCRA
Vale Verde	Teodoro Sampaio	50	1.010,75	ITESP/INCRA
Haidéia	Teodoro Sampaio	24	868,26	ITESP/INCRA
Santa Vitória	Teodoro Sampaio	27	515,51	ITESP/INCRA
Cachoeira do Estreito	Teodoro Sampaio	29	490,47	ITESP/INCRA
S. Antônio Coqueiros	Teodoro Sampaio	23	485,25	ITESP/INCRA
Santa Rita da Serra	Teodoro Sampaio	40	837,43	ITESP/INCRA
Laudenor de Souza (P. Alcídia)	Teodoro Sampaio	60	1.545,20	ITESP/INCRA
Vô Tônico	Teodoro Sampaio	22	550,77	ITESP/INCRA
Sta. Terezinha de Alcídia	Teodoro Sampaio	26	1.345,83	ITESP/INCRA
Alcídia Gata	Teodoro Sampaio	19	462,03	ITESP/INCRA
Água Branca I	Teodoro Sampaio	25	630,00	ITESP/INCRA
Santa Zélia	Teodoro Sampaio	104	2.730,35	ITESP/INCRA
S. Terezinha da Água Sumida	Teodoro Sampaio	50	1.345,82	ITESP/INCRA
Santa Cruz da Alcídia	Teodoro Sampaio	28	712,57	ITESP/INCRA
Santa Rita	Tupi Paulista	31	749,56	ITESP/INCRA
Total		3.109	77.369,90	

Fonte: Itesp, junho de 2000.

CONCLUSÃO

O estigma das terras devolutas que recai ainda sobre o Estado de São Paulo tem constituído um impecílio para o desenvolvimento social e econômico principalmente na região do Pontal do Paranapanema.

Finda-se com a análise crítica da situação fundiária no Estado de São Paulo, certo que a realização de uma verdadeira reforma agrária faz-se necessária a intervenção na estrutura fundiária, seja para arrecadar as terras públicas devolutas que se encontrarem indevidamente nas mãos de particulares, muitas vezes dando azo ao pernicioso latifúndio, seja para transferi-las àqueles que legalmente fazem jus, seja para repartilhar áreas que não cumprem a função social imposta como condicionante do direito de propriedade pela Constituição Federal de 1988 (art. 5º, XIII).

Os dados aqui insertos baseiam-se na legislação federal e estadual dos últimos anos e no levantamento atual feito pela Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva - ITESP” em outubro de 2003, acerca da situação processual das discriminatórias no Estado de São Paulo.

De acordo com o estudo realizado pelo órgão fundacional, que levantou e analisou os 277 processos de ações discriminatórias ajuizadas em cada uma das regiões do Estado, 168 foram encerrados, 45 encontram-se em trâmite, 55 não foram julgados no mérito e 9 foram julgados improcedentes. Essas ações, em sua grande maioria, datam da década de 40 e em várias delas não se sabe qual a data de início. Muitos dos processos estão sem andamento por falta de demarcação das terras (execução da sentença), outros aguardam manifestação das partes e decisão judicial.

Certamente que a regularização fundiária a rigor não é um instituto jurídico, mas uma política pública que tem por escopo legalizar a posse e a propriedade do solo.

Verificando a legislação do Estado de São Paulo das últimas décadas, pode-se constatar que houve preocupação com a problemática fundiária. No governo Montoro, através do decreto 24.125 de 1985, foi criado o MASTERPLAN (Plano Diretor de Desenvolvimento Agrícola do Vale do Ribeira), que foi conduzido pelo GEAF (Grupo Executivo de Ação Fundiária), posteriormente substituídos pelo Departamento de Regularização Fundiária. Estes órgãos atuaram eficientemente até 1988. Todavia, os governos posteriores desmoralizaram as estruturas que desenvolveram o MASTERPLAN.

Em 1995, um Plano de Ação Governamental foi elaborado para enfrentar a situação complexa existente no Pontal do Paranapanema. Também um plano de desenvolvimento foi elaborado e vem sendo implantado pelo governo no Vale do Ribeira, desde as enchentes de 1996.

A Constituição do Estado de São Paulo diz que o Poder Público “promoverá no prazo de três anos a identificação prévia de áreas e ajuizamento de ações discriminatórias, visando a separar as terras devolutas das particulares, e manterá cadastro atualizado de seus recursos fundiários”.

O Programa Estadual de Direitos Humanos compromete-se a “apoiar política e programa de ações integradas para o desenvolvimento do Pontal do Paranapanema e do Vale do Ribeira, incluindo ações de regularização fundiária, assentamentos de trabalhadores sem-terra, com infra-estrutura adequada para a produção agrícola, ecoturismo e incentivo a outras atividades econômicas com a defesa do meio-ambiente”.

Constata-se, no entanto, que, apesar da sensibilidade de alguns governantes, dos legisladores e de entidades civis, a morosidade do Poder Judiciário torna-se um obstáculo de difícil superação. Com isso perde o poder público, que investiu recursos financeiros dos contribuintes, e o Governo, que não consegue viabilizar seus projetos agrários e fundiários. Perde também a sociedade, por não ter atendido o seu pleito de paz no campo, já que não se concretizam os assentamentos dos trabalhadores rurais e, conseqüentemente, o fim dos conflitos agrários.

A indefinição sobre a propriedade da terra exige, por parte do governo, ação que aponte definitivamente para a regularização fundiária em nosso Estado.

É preciso rever a legislação (federal e estadual) e procurar fechar as 'brechas' que deixa, para que os processos caminhem sem que recursos sejam exauridos e embarguem os trabalhos ou até mesmo impeçam-nos de ser iniciados.

Da parceria entre Governo, Procuradoria Geral do Estado, Fundação ITESP, Secretaria do Meio-Ambiente, Prefeituras Municipais e organização da sociedade civil é que pode surgir um projeto de lei que venha a solucionar o sério problema fundiário do Estado de São Paulo, o que inclui a efetividade da discriminatória administrativa e o desembaraço judicial, visto existirem inúmeros recursos utilizados indevidamente por advogados contratados pelos latifundiários que, em verdade, não fazem mais do que impedir a paz no campo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AQUINO, Álvaro Antônio Sagulo Borges de. **A Posse e seus Efeitos**. São Paulo: Atlas, 2000.
- BALATA, K.S. Cadastros e Registros de Terras no Brasil. In SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE EXPERIÊNCIAS FUNDIÁRIAS, Salvador, 1983. **Anais**, Brasília, INCRA, 1984.
- BARROS, Hamilton de Moraes. **Comentários ao Código de Processo Civil**. v. IX, 4. ed. São Paulo: Florense, 1974.
- BARROS, Washington Monteiro de. **Curso de Direito Civil**. São Paulo: Saraiva, 1994.
- BENJAMIN, César. **A Opção Brasileira**. São Paulo: Contraponto, 1998.
- BESSONE, Darcy. **Direitos Reais**. São Paulo: Saraiva, 1996.
- BESSONE, Darcy. **Da Posse**. São Paulo: Saraiva, 2003.
- BRASIL. **Lei n.º 601, de 17 de setembro de 1850** - Dispõem sobre as Terras Devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por Título de Sesmaria 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 o estabelecimento de colônias de Nacionais, e de Estrangeiros, autorizado o governo a promover a Colonização Estrangeira na forma que se declara.
- BRASIL. **Decreto n.º 1.318, de 30 de janeiro de 1854** - Manda executar a Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850.
- BRASIL. **Lei n.º 6.383, de 07 de dezembro de 1976** - Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras providências.
- BRASIL. **Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991** - Dispõe sobre a Política Agrícola.
- BRASIL. **Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993** - Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos a Reforma Agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.
- CADERNOS ITESP. **Mediação no Campo: Estratégias de Ação em Situações de Conflito Fundiário**. 2. ed., v. 6. São Paulo: Páginas & Letras 2000.

- CADERNOS ITESP. **Técnicas e Rumos**: Sistemática Aplicada ao Cadastro Técnico Rural e Demarcação de Assentamentos. 2. ed., v. 5. São Paulo: Páginas & Letras 2000.
- CADERNOS ITESP. **Terra e Cidadãos**: Aspectos de Regularização Fundiária no Estado de São Paulo. v. 4. São Paulo: Páginas & Letras, 2000.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Capítulo III - Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária**, 1988.
- CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Capítulo III - Da Política Agrícola, Agrária e Fundiária - para os Estados da União**, 1989.
- COSTA, Dilvanir. Inovações principais do novo Código Civil. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 796, p. 53-54, fev. de 2002.
- COSTA, Emília Viotti da. **Da Monarquia a República**: momentos decisivos. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- COSTA, Hélio Roberto Nóvoa da. **Discriminação de Terras Devolutas**. São Paulo: LEUD, 2000.
- COSTA LOPES, Alfredo de Araújo da. **Direito Processual Civil Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Forense, 1997.
- CUNHA CAMPOS, Ronaldo. **Estudos de Direito Processual**, Uberaba, 1974.
- DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. v. 4 - Direito das Coisas. São Paulo: Saraiva, 1992.
- ELIERES, Paraguassu. O meridiano de Tordesilhas não foi medido. In: **A Província de Pará**, 1994.
- ERBA, Diego Alfonso. **Importância dos Aspectos Jurídicos no Cadastro Técnico Multifinalitário**. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós Graduação em Engenharia Civil - UFSC. Florianópolis, 1995.
- FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. **Comentários ao Código de Processo Civil**, v. VIII, tomo III. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- FALCÃO, Israel Marinho. **Direito Agrário Brasileiro**: Doutrina, Jurisprudência, Legislação e Prática. Bauru: EDIPRO, 1995.
- FIDÉLIS DOS SANTOS, ERNANE. **Procedimentos Especiais**. 3. ed. São Paulo: LEUD, 1995.
- FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. **Posse e Ações Possessórias**. Curitiba: Juruá, 1994.

- FULGÊNCIO, Tito. **Da Posse e das Ações Possessórias**, v. 9. rev. e atual., v. I e II, Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- FUNDAÇÃO IBGE. **Especificações e Normas Técnicas para Levantamentos GPS**, Rio de Janeiro, 1993.
- GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- IDOETA, Irineu. Cadastro Imobiliário e Registros Públicos. In: VII Congresso Nacional de Engenharia de Agrimensura. **Anais**. Salvador, 1996.
- ITESP - Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva, Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, **Situação processual das discriminatórias no Estado de São Paulo**.
- JHERING, Rudolf von. **Teoria Simplificada da Posse**. São Paulo: EDIPRO, 1999.
- JUNQUEIRA, Messias. As Terras Devolutas na Reforma Agrária. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 1964.
- LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. **Direito Agrário: Estudos**. Rio de Janeiro: Bastos Freitas, 1977.
- LIMA, Ruy Cerne. **Pequena História Territorial do Brasil, Sesmarias e Terras Devolutas**. Edições Arquivo do Estado, Governo do Estado de São Paulo, Secretaria de Estado da Cultura. 1991.
- LOCH, Carlos. **A Interpretação de Imagens Aéreas - Noções básicas e algumas aplicações nos campos profissionais**, 3. ed. Florianópolis: UFSC, 1993.
- MARTINS, José de Souza. **Expropriação e Violência: A Questão Política no Campo**, São Paulo: Hucitec, 1980.
- MIRANDA, Pontes. **Tratado das Ações**. tomo 6. Campinas: Bookseller, 1998.
- MIRANDA, Pontes. **Tratado de Direito Privado**. tomo 10. Campinas: Bookseller, 2000.
- MONICO, João Francisco Galera. **Introdução ao GPS: Aplicações Simples e Avançadas**. Presidente Prudente, 1998.
- MONTEIRO, Washington de Barros. Curso de Direito Civil - Direito das Coisas. São Paulo: Saraiva, 1974.
- ORG. MENEGUETTE (2001). Disponível no site: <
<http://www.multimedia.prudente.unesp.br/atlaspontal/index.html>>. Consulta em:
20/03/2005.

PEDRASSI, Cláudio Augusto. Registro de Imóveis: Aspectos Gerais. In: VII Congresso Nacional de Engenharia de Agrimensura. **Anais**. Salvador, 1996.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

PROUDHON, Pierre Joseph. **O que é a Propriedade?** São Paulo: Martins Fontes, 1988.

RODRIGUES, Silvio. **Direito das Coisas**. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

RUGGIERO, Roberto de. **Instituições de Direito Civil**, vol. 2. Campinas: Bookseller, 1999.

SÃO PAULO. **Decreto n.º 14.916, de 6 de agosto de 1945** - Dispõe sobre terras devolutas e dá outras providências.

SÃO PAULO. **Lei n.º 3.962, de 24 de julho de 1957** - Dispõe sobre o processamento das legitimações de posse em terras devolutas.

SÃO PAULO. **Lei n.º 5.994, de 30 de dezembro de 1960** - Estabelece normas de estímulo à exploração racional e econômica da propriedade rural e da outras providências.

SÃO PAULO. **Decreto n.º 38.328, de 14 de abril de 1961** - Dá regulamentação à Lei n.º 5.994 (*), de 30 de dezembro de 1960 - Estabelece normas de estímulo à exploração racional e econômica da propriedade rural e da outras providências.

SÃO PAULO. **Decreto n.º 22.717, de 21 de setembro de 1984** - Declara Área de Proteção Ambiental da Serra do Mar.

SÃO PAULO. **Lei n. 4.925, de 19 de dezembro de 1985** - Dispõe sobre a alienação de terras públicas estaduais a rurícolas que as ocupem e explorem, e dá outras providências.

SÃO PAULO. **Lei n.º 4.957, de 30 de dezembro de 1985** - Dispõe sobre planos públicos de valorização e aproveitamento dos recursos fundiários

SÃO PAULO. **Decreto n.º 26.889, de 12 de março de 1987** - Regulamenta os artigos 1º, 2º, 3º, 4º 6º e 7º, da Lei n.º 4.925 (1), de 19 de dezembro de 1985, que dispõe sobre a alienação de terras públicas estaduais a rurícolas que as ocupem e explorem.

SÃO PAULO. **Decreto n.º 27.558, de 9 de novembro de 1987** - Dispõe sobre o programa de cooperação técnica e de ação conjunta a ser implementado entre a Procuradoria Geral do Estado da Secretaria da Justiça, a Secretaria Executiva de Assuntos Fundiários, a Secretaria do Meio Ambiente, e a Secretaria de Economia e

Planejamento, para a discriminação de terras devolutas do Estado de São Paulo e sua regularização fundiária.

SÃO PAULO. **Decreto n.º 28.347, de 22 de abril de 1988** - Dispõe sobre a legitimação de posse e a permissão de uso das terras compreendidas na Área de Proteção Ambiental da Serra do Mar.

SÃO PAULO. **Decreto n.º 28.389, de 17 de maio de 1988** - Dispõe sobre o procedimento administrativo para legitimação de posse, autoriza a outorga de permissões de uso em terras devolutas estaduais e dá outras providências.

SÃO PAULO. **Decreto n.º 42.041, de 1º de agosto de 1997** - Dispõe sobre critérios, condições e procedimentos para arrecadação de terras em processo de discriminação por meio de acordos.

SÃO PAULO. **Decreto n.º 41.774 de 13 de maio de 1997** - Dispõe sobre o Programa de Cooperação Técnica e de Ação Conjunta a ser implementado entre a Procuradoria Geral do Estado, a Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, a Secretaria do Meio Ambiente, a Secretaria da Cultura, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento, a Secretaria da Educação e a Secretaria do Governo e Gestão Estratégica, para identificação, discriminação e legitimação de terras devolutas do Estado de São Paulo e sua regularização fundiária ocupadas por Remanescentes das Comunidades de Quilombos, implantando medidas sócio-econômicas, ambientais e culturais.

SÃO PAULO. **Decreto n.º 42.839, de 4 de fevereiro de 1998** - Regulamenta o artigo 3º da Lei n.º 9.757, de 15 de setembro de 1997, que dispõe sobre a legitimação de posse de terras públicas estaduais aos Remanescentes das Comunidades de Quilombos, em atendimento ao artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

SÃO PAULO. **Decreto n.º 42.957, de 24 de março de 1998** - Cria o Programa de Ação Conjunta para Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas e dá providências correlatas.

SÃO PAULO. **Decreto n.º 43.651, de 26 de novembro de 1998** - Dá nova redação e acrescenta parágrafo único ao artigo 3º do Decreto n.º 22.717, de 21 de setembro de 1987, com a redação dada pelo Decreto n.º 28.348 de 22 de abril de 1988, que declara Área de proteção Ambiental da Serra do Mar.

SÃO PAULO. **Decreto n.º 44.294, de 04 de outubro de 1999** - Regulamenta a Lei n.º 10.207, de 8 de janeiro de 1999, institui a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” - ITESP, e dá providências correlatas.

SÃO PAULO. **Decreto n.º 44.944, de 31 de maio de 2000** - Aprova os Estatutos da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” - ITESP.

SÃO PAULO. **Lei n.º 10.207, de 28 de agosto de 2001** - Cria a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva ” - ITESP e dá outras providências correlatas.

SILVA, De Plácido. **Comentários ao CPC**. 2. ed. Curitiba: Guaíra, 1941.

SILVA, José Graziano da. **O que é Questão Agrária**. Coleção Primeiros Passos, Edição 2001.

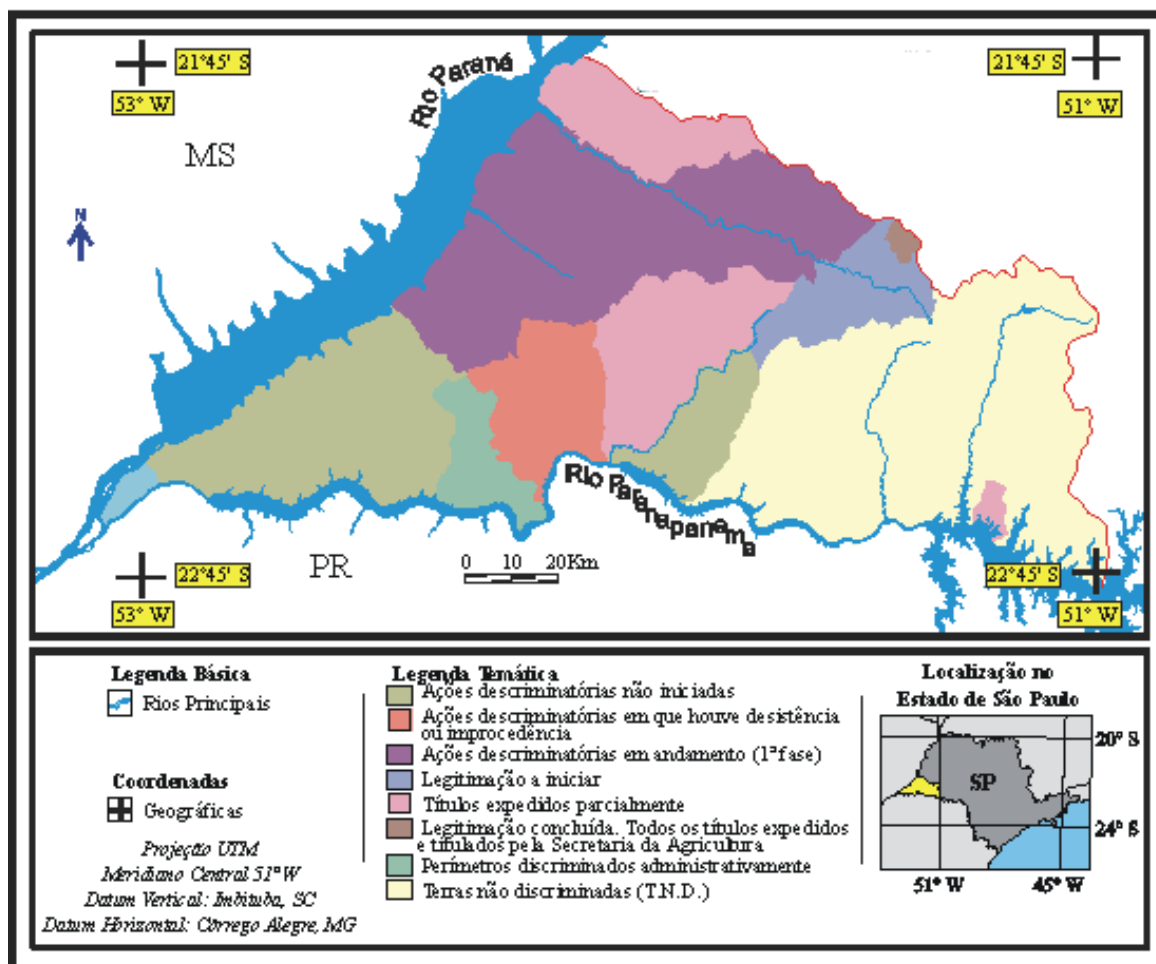
SILVA, Ovídio Araújo da. Curso de Processo Civil, v. 2. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 1998.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**, v. III. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

A N E X O S

ANEXO I - SITUAÇÃO JURÍDICA DAS TERRAS DO PONTAL DE PARANAPANEMA

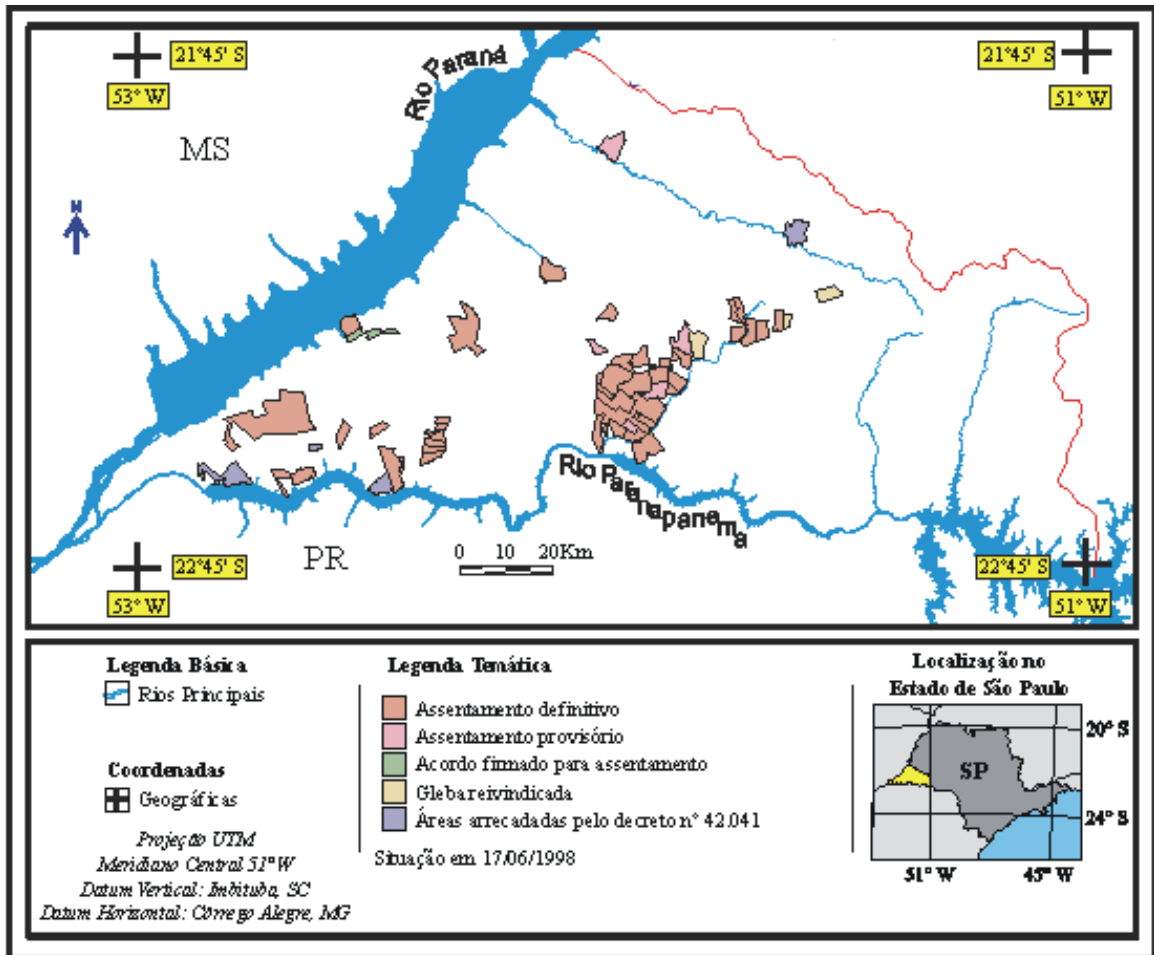
FIGURA 3 - Mapa de Situação Jurídica das Terras.



Fonte:- Org. MENEGUETTE (2001).

ANEXO II - ASSENTAMENTO DAS TERRAS DO PONTAL DE PARANAPANEMA

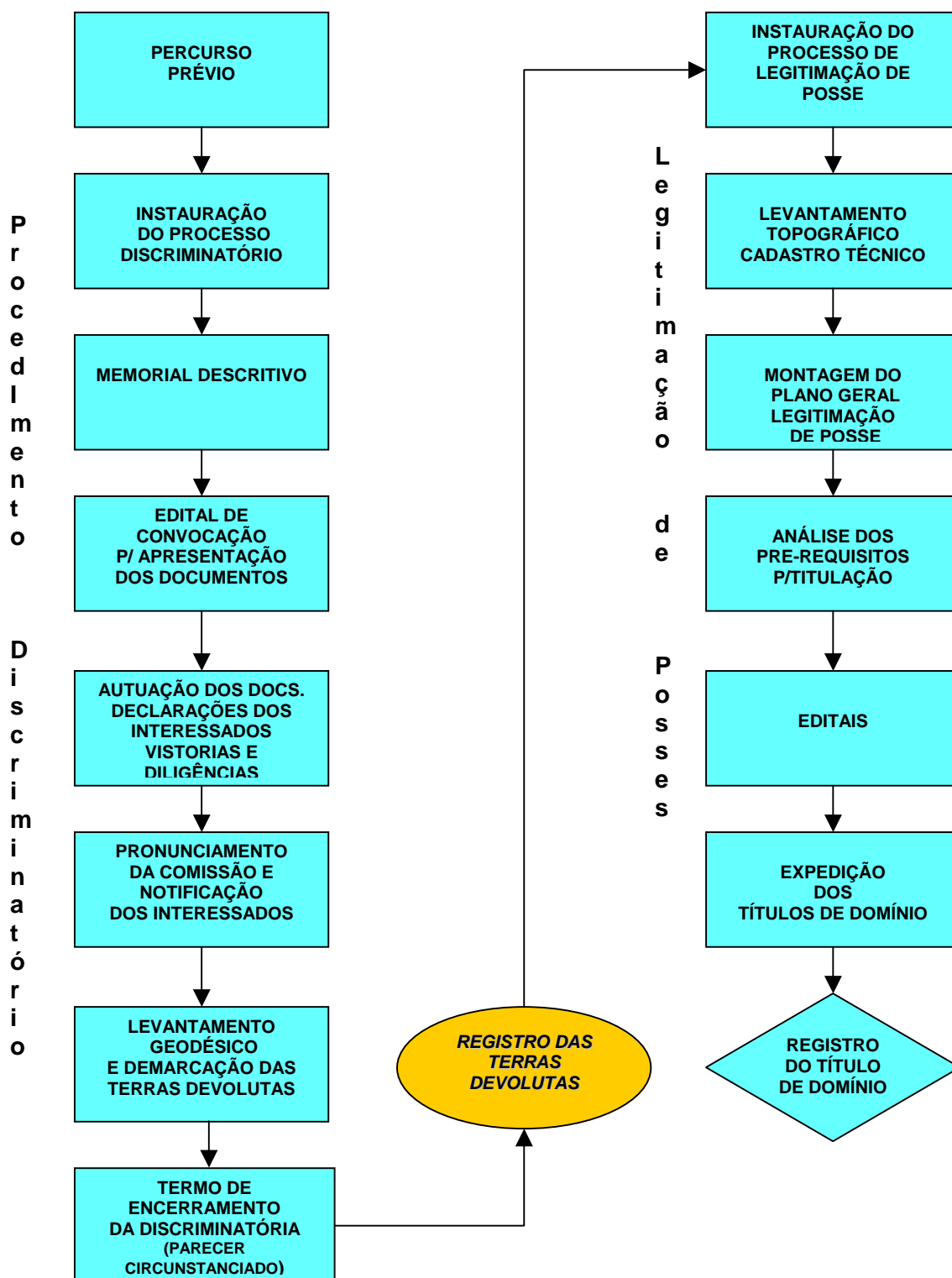
FIGURA 4 - Mapa de Assentamentos.



Fonte: Org. MENEGUETTE (2001).

ANEXO III - PROCEDIMENTO DISCRIMINATÓRIO ADMINISTRATIVO

FLUXOGRAMA I: PROCEDIMENTO DISCRIMINATÓRIO ADMINISTRATIVO E LEGITIMAÇÃO DE POSSES



Fonte: Cadernos ITESP n.º 4 – Terra e Cidadãos;

Lei 6383/76;

Normas e Procedimentos Técnicos e Jurídicos da Fundação ITESP