

**ANÁLISE DA LEI N.º 11.952/2009: UMA CRÍTICA À REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA DAS OCUPAÇÕES INCIDENTES EM TERRAS SITUADAS EM
ÁREAS DA UNIÃO NO ÂMBITO DA AMAZÔNIA LEGAL**

ANALYSIS OF LAW No. 11.952/2009: A CRITICISM OF LAND ADJUSTMENT OF
OCCUPATIONS INCIDENTS IN LAND LOCATED IN AREAS OF THE UNION
UNDER THE LEGAL AMAZON

**Bianor Saraiva Nogueira Júnior¹
Carla Vladiane Alves Leite²**

RESUMO: Com o advento da Lei n. 11.952/2009, a qual foi resultado da conversão da Medida Provisória 458/2009 sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União no âmbito Amazônia Legal houve também o advento de inúmeros problemas no âmbito ambiental e socioambiental, posto que essa lei não vislumbrou a proteção de acordo com Constituição Federal de 1988, onde reza que deve ser protegida a Floresta Amazônica, assim como os direitos dos povos tradicionais e locais da área, fato ignorado também em sua aplicação. A Constituição Brasileira, apesar de ser a lei maior do país, não rege todos os atos e regramentos existentes, cabendo aos demais meios normativos à efetivação segundo a Carta Magna, situação que acontece com a recepção de outros dispositivos como leis ordinárias, complementar, convenções e até mesmo estatutos, não podendo esses dispositivos contrariar os seus fundamentos legais, porém não tem sido seguido pela referida lei, conforme análise crítica nas interfaces entre populações humanas e o espaço natural. A metodologia utilizada para a construção do presente artigo é a pesquisa bibliográfica.

PALAVRAS-CHAVE: Regulamentação fundiária; Reforma agrária; Diversidade cultural.

ABSTRACT: With the enactment of Law n. 11,952 / 2009, which was the result of the conversion of Provisional Measure 458/2009 on the regularization of incidents occupations on land situated in areas under Union Legal Amazon was also the advent of numerous problems in the environmental and socio-environmental context, since this law does not glimpsed the protection under the Constitution of 1988, which states that should be protected Amazon rainforest, as well as the rights of traditional and local area, a fact ignored in their application people. The Brazilian Constitution, despite being the highest law of the land, does not govern all actions and existing specific regulations, leaving it to other regulatory means to effect according to the Magna Carta, a situation that happens with the reception of other devices as common, complementary laws, conventions and

¹ Professor do curso de Direito da Universidade do Estado do Amazonas - UEA, Mestre em Direito Ambiental pela UEA, Especialista em Direito pela UFAM, Procurador Federal da Procuradoria-Geral Federal - PGF/AGU.

E-mail: jrbianorsaraiva@hotmail.com

² Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA) com bolsa pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES). Especialista em Direito Penal e Processo pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas (CIESA). Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas (CIESA). Graduada em Direito pela Universidade Luterana do Brasil (ULBRA-AM).

E-mail: carla_vladiane@hotmail.com / cv_advocacia@hotmail.com.

even statutes, these devices cannot counter their legal grounds but has not been followed by that law, as critical analysis of the interfaces between human populations and the natural protected area. The methodology used for the construction of this article is the literature search.

KEYWORDS: Land regulation; Agrarian reform; Cultural diversity.

INTRODUÇÃO

A Lei nº 11.952/2009 foi resultado da conversão da Medida Provisória nº 458/2009, que “veio a dispor sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal”, o que gera uma série de críticas e incertezas, diante, dentre outras coisas, da transferência de propriedade fundiária ou a concessão de direito real de uso, de terras rurais da União de até 1.500 (mil e quinhentos) hectares para pessoas físicas brasileiras, que são ocupantes mansas e pacíficas destas áreas desde 1º de dezembro de 2004 e que as explorem economicamente de forma direta, desde que satisfeitos certos requisitos.

O Governo Federal informa que a área para a regularização representa cerca de 67 milhões de hectares, isto é, cerca de 14% de toda a Amazônia Legal. Salienta-se que tais áreas serão transferidas de forma gratuita ou onerosa para particulares recebendo condições mais vantajosas, sem a exigência de licitação prévia.

Como corolário, foi institucionalizada e autorizada legalmente a apropriação privada de valiosíssimo patrimônio público, ou seja, terras públicas da Amazônia, fato contra a regularização fundiária de terras públicas federais na Amazônia que deveriam viabilizar a reforma agrária e a conseqüente inclusão social com observância ao desenvolvimento sustentável e proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Todavia, em vários aspectos a citada Lei nº 11.952/09 conflita com a Constituição e de princípios de direito agrário e de direito ambiental, pois adotou privilégios sem qualquer plausibilidade em prol de grileiros.

Ademais, a prática de grilagem redundava em atos de violência e espoliação das populações tradicionais, que habitam há muito a região amazônica, além da degradação ambiental.

A Lei nº 11.952/2009, em certos aspectos não assegurou a proteção das terras da Floresta Amazônica³ assim como os direitos dos povos indígenas, dos quilombolas e das populações tradicionais. Assim, alguns artigos da mencionada lei infringiram a Constituição Federal.

³ Vide o art. 225, § 4º, da CF/88.

1. DA PROTEÇÃO DA DEFESA DA DIVERSIDADE CULTURAL E DOS DIREITOS DOS POVOS TRADICIONAIS

O ordenamento jurídico pátrio não pode ser interpretado de modo isolado, ou seja, apesar de a Constituição Federal ser o maior nível hierárquico, ela vem normatizar os outros dispositivos que não contrariam os seus fundamentos legais de caráter internacional. Com isso, a Constituição federal de 1988 traduz o desenvolvimento do direito internacional no que pertence ao reconhecimento e respeito às diferenças étnicas e culturais das sociedades nacionais.

O artigo 4º da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural dispõe que a defesa da diversidade cultural deve ter um olhar eminentemente à luz da ética, ligado à dignidade da pessoa humana.

Ademais reza o art. 5º da Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, que os atores envolvidos de firmar compromisso no sentido da adoção de medidas objetivando tanto a proteção, quanto a promoção da diversidade das expressões culturais dos povos, garantido respeito à diferença.

A Constituição em seu art. 215 dispõe que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais. Já na Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, ratificado pelo Dec. Legislativo n. 485/2006, reza que a cultura deve ser considerada como o conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social.

Por conseguinte, a Constituição federal de 1988 nos referidos artigos, bem como a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural privilegia e garante a cultura dos povos e suas especificidades.

Ademais, é impossível dissociar ética de cultura no entendimento de Bittar (2004, p. 83), considerando que toda cultura exprime uma ética coletiva. A ética representa a expressão de uma determinada endogenia cultural no dizer de Bittar⁴ (2004, p. 83). E mais, à luz do pensamento de J. J. Gomes Canotilho (2003, p. 227) “O ambiente passa a ser, assim, não apenas um momento ético da República (ética político-ambiental), mas também uma dimensão orientadora de comportamentos públicos e privados ambientalmente relevantes”. (2003, p. 227)

Já a cultura exprime o registro coletivo das práticas humanas no tempo e no espaço, e toda manifestação humana se deduz uma espécie de manifestação cultural.

⁴ “Afirmar que o *éthos* é co-extensivo à cultura significa afirmar a natureza essencialmente axiogênica da ação humana, seja como agir propriamente dito (*praxis*), seja como fazer (*poiesis*)”.

A construção histórica de um povo, civilização, cultura, nação, etnia, estão ligadas às atitudes tomadas pelas gerações precedentes as quais determinam as ações e cultura das gerações vindouras que podem se manifestar de modo inovador ou conservador.

A regularização fundiária de terras pública está diretamente ligada à reforma agrária e o meio ambiente previstos na Constituição Federal e disto deriva em direitos a serem reconhecidos por pessoas que necessitam da terra para extraírem seu sustento, no caso os beneficiários da reforma agrária. É assente que a função integradora da Constituição padece de uma ampla revisão considerando os fenômenos do pluralismo jurídico e do multiculturalismo social.

A propósito, J. J. Gomes Canotilho explica tais fenômenos:

Designa-se pluralismo jurídico a situação em que existe uma pluralidade heterógena de direitos dentro do mesmo campo social. O “pluralismo de direitos” pressupõe uma sociedade multicultural (“pluralismo cultural”) formada por vários grupos culturais (“índios, “hispanicos” “cabo-verdianos”, “africanos”, “turcos”, “indianos”) que produzem normas (relativas, por ex., a casamentos, modas, contratos, ensino de religião) que actuam no mesmo espaço social e interagem com normas produzidas pelas “macroculturas” dominantes neste mesmo espaço. (2003, p. 1.450-1.451)

Na Amazônia a formação da cultura se deve preponderantemente à sua colonização e a economia, conforme ensina Batista (2006, p. 68).

Sendo assim, é claro que os beneficiários da reforma agrária no Estado do Amazonas têm sua cultura, ética, e história que devem ser reconhecidos como direitos legítimos aptos a proporcionar a cidadania para essas pessoas.

O diálogo entre o Direito Ambiental e Direito Agrário é um elemento que não pode ser desprezado na busca do reconhecimento dos direitos dessas pessoas.

No âmbito da Organização Internacional do Trabalho – OIT, em sua Convenção 169, tanto aos povos indígenas, quanto outros grupos sociais devem ter sua cultura garantida.

No Brasil nos artigos 231 e 232 e 68 do ADCT da Constituição foi feita alusão aos demais grupos, como por exemplo, as comunidades tradicionais, além dos índios e dos quilombolas.

“Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. § 1º - São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. § 2º - As terras

tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. § 3º - O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei. § 4º - As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis. § 5º - É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco. § 6º - São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé. § 7º - Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º. Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.”

“Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.”

A propósito, o Decreto 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, trata da política nacional de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais. Ora, as terras habitadas de interesses desses grupos são naturalmente garantia de sua cultura.

A Convenção 169 da OIT caminha no mesmo sentido nos artigos 13 e 14, respeitando o aspecto cultural dos povos.

“Artigo 13. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação. (...) Artigo 14: 2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse”.

No artigo 4º da lei em tela, ao contrário do disposto no artigo 4º correspondente da Medida Provisória n.º 458, não garante expressamente a impossibilidade de regularização fundiária em favor de particulares, o que gera insegurança jurídica para os grupos sociais citados.

“art. 4º da Lei n. 11.952/2009, a saber: “Art. 4º Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas:
I - reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União;
II - tradicionalmente ocupadas por população indígena;
III - de florestas públicas, nos termos da Lei n.º 11.284, de 2 de março de 2006, de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo

administrativo voltado à criação de unidades de conservação, conforme regulamento; ou

IV - que contenham acessões ou benfeitorias federais.

§ 1º As áreas ocupadas que abrangem parte ou a totalidade de terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acréscidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do art. 20 da Constituição Federal, poderão ser regularizadas mediante outorga de título de concessão de direito real de uso.

§ 2º As terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas de acordo com as normas específicas, aplicando-se-lhes, no que couber, os dispositivos desta Lei.”

Consta no art. 4º da MP n.º 458, a saber: “art. 4º. Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, ocupações que recaiam sobre áreas: (...) II – tradicionalmente ocupadas por populações indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais”. Essa mudança poderá propiciar uma interpretação desfavorável aos demais povos que não indígenas, sendo que tal exegese infringe o art. 216 da Constituição federal de 1988, onde resta claro que não é apenas garantias dos povos indígenas mentes e exercer seus direitos culturais, no qual está inserido seu território e logicamente a sua regulação, ou seja, sua disciplina legal.

“Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.”

Portanto, para evitar interpretação prejudicial, entende-se que, a lei deve ser alterada ou o STF deve fazer entendimento ao dispositivo, qual seja o art. 4º, parágrafo 2º da lei n.º 11.952/2009, interpretação conforme para obstar que tal interpretação nociva, abra caminhos para possibilitar a regularização fundiária em prol de particulares, em detrimento das comunidades tradicionais na Amazônia.

2. DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 15, PARÁGRAFOS 1º E 4º DA LEI 11.952/2009.

O art. 15 da referida lei também carrega vícios inconstitucionais especialmente nos parágrafos 1º e 4º, *in verbs*:

“Art. 15. O título de domínio ou, no caso previsto no § 4º do art. 6º, o termo de concessão de direito real de uso deverão conter, entre outras, cláusulas sob condição resolutiva pelo prazo de 10 (dez) anos, que determinem: I - o

aproveitamento racional e adequado da área; II - a averbação da reserva legal, incluída a possibilidade de compensação na forma de legislação ambiental; III - a identificação das áreas de preservação permanente e, quando couber, o compromisso para sua recuperação na forma da legislação vigente; IV - a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e V - as condições e forma de pagamento. § 1º Na hipótese de pagamento por prazo superior a 10 (dez) anos, a eficácia da cláusula resolutiva prevista no inciso V do *caput* deste artigo estender-se-á até a integral quitação. § 2º O desmatamento que vier a ser considerado irregular em áreas de preservação permanente ou de reserva legal durante a vigência das cláusulas resolutivas, após processo administrativo, em que tiver sido assegurada a ampla defesa e o contraditório, implica rescisão do título de domínio ou termo de concessão com a consequente reversão da área em favor da União. § 3º Os títulos referentes às áreas de até 4 (quatro) módulos fiscais serão intransferíveis e inegociáveis por ato *Inter vivos* pelo prazo previsto no *caput*. § 4º Desde que o beneficiário originário esteja cumprindo as cláusulas resolutivas, decorridos 3 (três) anos da titulação, poderão ser transferidos títulos referentes a áreas superiores a 4 (quatro) módulos fiscais, se a transferência for a terceiro que preencha os requisitos previstos em regulamento. § 5º A transferência dos títulos prevista no § 4º somente será efetivada mediante anuência dos órgãos expedidores. § 6º O beneficiário que transferir ou negociar por qualquer meio o título obtido nos termos desta Lei não poderá ser beneficiado novamente em programas de reforma agrária ou de regularização fundiária.”

É que curiosamente o legislador permitiu uma premiação aqueles que degradam o meio ambiente em detrimento daqueles que tradicionalmente habitam tais áreas. E mais, não exigiu a recuperação das áreas anteriormente degradadas como condição *sine qua non* a regularização fundiária, seja dos atuais ou antigos ocupantes, o que, a nosso juízo, é um equívoco sem precedentes.

O que há de concreto no texto em comento é apenas e tão somente uma previsão na hipótese de desmatamento ilegal em área de preservação permanente - APP ou de reserva legal, caso em que haveria a reversão da terra para a União, porém não albergou o caso de desmatamento ilegal fora dessas circunscrições. *Aliter*, do exposto, tem-se a infringência ao art. 225, *caput* e parágrafo 1º, inciso I, da Constituição federal, que impõe ao Estado a obrigação de preservar e recuperar o meio ambiente, ainda mais em se tratando de Floresta Amazônica. Dispõe a Constituição:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que

comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. § 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. § 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. § 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. § 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.”

E no dizer de Canotilho (2004, p. 178) o meio ambiente “como direito subjetivo deixa deter relevância jurídica e dogmática”.

Apontamos ainda outra incoerência, qual seja, o § 3º do art. 15 da mencionada lei diz que os títulos referentes “às áreas de até 4 (quatro) módulos fiscais serão intransferíveis e inegociáveis por ato inter vivos pelo prazo previsto no caput (isto é, 10 anos. Já no § 4º do mesmo artigo estabelece que “desde que o beneficiário originário esteja cumprindo as cláusulas resolutivas, decorridos 3 (três) anos da titulação, poderão ser transferidos títulos referentes a áreas superiores a 4 (quatro) módulos fiscais, se a transferência for a terceiro que preencha os requisitos previstos em regulamento.

Portanto a incoerência: para quem tem menos de quatro módulos, isto é, uma área menor, o prazo é de 10 (dez) anos para alienação e para quem tem mais de quatro módulos, ou seja, áreas maiores, o prazo é de 3 (três) anos para a possibilidade de alienação por parte do interessado. O que, a nosso juízo, se traduz num absurdo e infringe flagrantemente a Constituição no art. 5º *caput*, qual seja a igualdade entre os iguais⁵, criando uma discriminação nociva ao ponto de apenas favorecer a especulação e a grilagem de terras públicas na Amazônia.

3. DO CARÁTER SISTEMÁTICO DA INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS

A lei n.º 11.952/2009 não pode ficar a margem do caráter sistemático da interpretação das normas, sob pena de ferir mais ainda a Constituição.

⁵ Sobre a discussão sobre a princípio da igualdade ver ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. (Traducción y estudio introductorio de Carlos Bernal Pulido). 2ª edición. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, p. 368.

Como bem assevera Carlos Maximiliano (1975, p. 13), distinguindo Hermenêutica da interpretação. A Hermenêutica é a teoria científica da arte de interpretar, tendo por objetivo “(...) o estudo e a sistematização dos processos aplicáveis para determinar o sentido e o alcance das expressões do Direito”.

Já a interpretação consiste na aplicação da Hermenêutica, valendo salientar outro entendimento de Carlos Maximiliano (1975, p. 13), “(...) interpretar uma expressão do Direito não é simplesmente tornar claro o respectivo dizer, abstratamente falando; é, sobretudo, revelar o sentido apropriado para a vida real, e conducente a uma decisão reta”.

Assim, indagamos se a interpretação nociva ao direito cultural dos povos, e a seu território é correta? A resposta é não. Como explicitado no bojo deste trabalho.

Restou que a exegese que porventura desconidere o caráter sistemático quanto a interpretação das normas jurídicas é totalmente equivocada, pois é sabido que as normas não podem ser interpretadas de maneira isolada. Tal interpretação resultará em danos para os povos que tem sua cultura e território garantidos constitucionalmente.

Ao discorrer sobre o tema da interpretação, ensina o professor Ferraz Jr. (2005, p. 68) que “é hoje um postulado quase universal da ciência jurídica a tese de que não há norma sem interpretação, ou seja, toda norma é, pelo simples fato de ser posta, passível de interpretação”.

Portanto, só faz sentido interpretar a lei, em virtude de um problema que enseje uma solução legal. Porém, a aplicação da lei deverá atender, primeiramente, o indivíduo e a sociedade a quem ela serve.

Coadunando com esse entendimento, preleciona Diniz, *in verbis*:

“(...) A clareza de um texto legal é coisa relativa. Uma mesma disposição pode ser clara em sua aplicação aos casos mais imediatos e pode ser duvidosa quando se a aplica a outras relações que nela possam enquadrar e às quais não se refere diretamente, e a outras questões que, na prática, em sua atuação, podem sempre surgir. Uma disposição poderá parecer clara a quem a examinar superficialmente, ao passo que se revelará tal a quem a considerar nos seus fins, nos seus precedentes históricos, nas suas conexões com todos os elementos sociais que agem sobre a vida do direito na sua aplicação a relações que, como produto de novas exigências e condições, não poderiam ser consideradas, ao tempo da formação da lei, na sua conexão com o sistema geral do direito positivo vigente”. (DINIZ, 2001, p.144)

Verifica-se, por conseguinte, que é relativo o brocardo *in claris cessat interpretatio*, já que as leis as quais aparentemente afiguram-se como claras trazem consigo o perigo de serem interpretadas apenas no sentido imediato levando-se em conta apenas o que está escrito, tendo um valor mais amplo e profundo. Deve ser compreendido no sentido de que a aplicação hermenêutica é mais simples ou mais

complexa, de acordo com a compreensão do texto normativo, haja vista que sustentar a clareza da norma, já significa a realização preliminar de um trabalho interpretativo. É o caso da lei n.º 11.952/2009, nos dispositivos comentados anteriormente.

Ao interpretar uma norma, devemos buscar entendê-la considerando seus fins sociais e aos valores que pretende garantir, consoante dispõe o artigo 5º da Lei de Introdução ao Código Civil, de sorte a não restringir o exercício interpretativo numa releitura operacional, como conclusões lógicas a partir das normas, a revelia do componente axiológico e social presente em seu teor.

Daí, concluir-se pela necessidade do artigo 5º da Lei de Introdução ao Código Civil, pois ao se interpretar a norma a fim de decidir, devemos objetivar uma solução justa ao caso concreto, sem colidir com o ordenamento jurídico e com o meio social.

Torna-se de bom alvitre, transcrever o teor do art. 5º, do Decreto-lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro): “art. 5º. Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige a às exigências do bem comum.” Assim, estaria a lei n.º 11.952/2009, nos dispositivos comentados, em consonância com tal premissa? Acreditamos que não.

A propósito, acerca da matéria, Larenz sustenta que, *in verbis*:

“(…) É missão dos tribunais decidir de modo ‘justo’ os conflitos trazidos perante si e, se a ‘aplicação’ das leis, por via do procedimento de subsunção, não oferecer garantias de uma tal decisão, é natural que se busque um processo que permita a solução de problemas jurídicos a partir dos ‘dados materiais’ desses mesmos problemas, mesmo sem apoio numa norma legal. Esse processo apresentar-se-á como um ‘tratamento circular’, que aborde o problema a partir dos mais diversos ângulos e que traga à colação todos os pontos de vista – tanto os obtidos a partir da lei como os de natureza extrajurídica – que possam ter algum relevo para a solução ordenada à justiça, com o objectivo de estabelecer um consenso entre os intervenientes.” (LARENZ, 1989, p. 170)

Gizados os aspectos acima ventilados, resta a indagação se não seria o mais justo e equânime, atendendo aos fins sociais e às exigências do bem comum, fosse dada interpretação para reconhecer os direitos das populações tradicionais os quilombolas e os índios que habitam a Amazônia e convivem em harmonia com o meio ambiente, especialmente na regularização fundiária, de sorte a prestigiar os princípios basilares de hermenêutica jurídica, além dos princípios já anteditos expressos na *Lex Legum*.

4. A BUSCA DE CAMINHOS: UMA REFLEXÃO JURÍDICA

Pode existir um caminho menos lesivo para a lei n.º 11.595/2009, nos dispositivos por nós criticados, para tanto impende fazermos uma reflexão jurídica mais acurada, sob a luz do direito como uma ciência.

E mais, como ensina Boaventura (2008, p. 88-89), a ciência pós-moderna tenta reabilitar o senso comum “por reconhecer nesta forma de conhecimento algumas virtualidades para enriquecer a nossa relação com o mundo”.

Diga-se ainda, que há que se ter em vista que, quanto a aplicação do Direito em pleno século XXI, o dever de considerarmos especialmente o momento ideal de reflexão e incorporação da ética em todas as dimensões da vida humana, isto é, no trato das questões atinentes à Reforma Agrária e meio ambiente, e a disposição fundiária das terras de domínio da União, como no caso da presente lei.

O problema pertence a todos, porque a reforma agrária, diga-se, insere aí a regularização fundiária, que é uma questão social e constitucional, consoante o art. 184 e seguintes da Constituição, *i. e.*, da sociedade⁶ em sentido amplo, e não “para quem pensa que a reforma agrária é um assunto de interesse apenas de agricultores e de alguns políticos de Brasília (...)”. (CAVALCANTE, 2004, p. 17)

É certo que a sociedade se torna mais vulnerável a cada dia, diante da própria história dessa sociedade como entende Beck (2000, p. 285-325).

O Estado tem de atender aos reclames da sociedade e não o contrário, pois se assim não fosse teríamos uma verdadeira sociedade contra o Estado. (CLASTRES, 2003, p. 207-234).

Devemos buscar sempre a percepção de uma nova cidadania, pois “revaloriza-se o princípio da comunidade e a ideia da igualdade, a ideia de autonomia e a ideia de solidariedade.” (SANTOS, 2002, p. 86).

Portanto, esse é o ideário posto neste trabalho, qual seja, a busca incessante por uma sociedade justa, isto é, a ideia da igualdade, a ideia de autonomia e a ideia de solidariedade para todos os cidadãos, do mundo que queremos (RUBIO, 2004, p. 15), especialmente para os beneficiários da reforma agrária do Estado do Amazonas, em harmonia com o meio ambiente. E essas ideias há que se traduzir em princípios que forjam o alicerce ou o fundamento do Direito como uma ciência, constituindo-se em normas jurídicas. (CANOTILHO, 1995, p. 1.034-1.035).

E atingir a efetividade do princípio da igualdade traduz-se naquilo que é necessária e irrefragavelmente igual para todos não pode ser tomado como fator de diferenciação, sob pena de infringir o princípio da isonomia previsto no art. 5º, *caput*, da Constituição. Diferentemente, “aquilo que é diferenciável, que é, por algum traço ou

⁶ A propósito, sobre a percepção do termo sociedade e suas teorias, torna-se bastante interessante consultar BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 13º edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

aspecto, desigual, pode ser diferenciado, fazendo-se remissão à existência ou à *sucessão* daquilo que dessemelhou as situações” (BANDEIRA DE MELLO, 2005, p. 32).

Aduzimos ainda, como pontifica Van Parijs (1997), em nos propor o quão profícuo é buscar a resposta para o que seja uma sociedade justa. E esse desiderato de pretender atingir uma sociedade justa se coaduna com a afirmação que o Direito constitui-se num sistema (GRAU, 1996, p. 18), sob a influência de vários fatores dentro da sociedade. Vale, ainda, fazer referência, com a qual concordamos apenas nesse particular, a John Rawls (2004, p. 169),⁷ citando Kant, onde pontifica que “se a justiça perece, então não vale mais a pena os homens viverem na terra”.

CONCLUSÃO

O ordenamento fundiário das terras localizadas na Amazônia é algo complexo e de extrema relevância, e enseja uma reflexão profunda acerca de suas conseqüências para a sociedade. Daí o cuidado na elaboração das leis que disponham sobre tal matéria, em especial a lei n.º 11.952/90.

A grilagem de terras públicas e o desprezo pela preservação ambiental fomentam mais mazelas sociais considerando ainda outras questões especialmente afetas ao meio ambiente, bem como às relativas aos grupos sociais que habitam há tempos a região amazônica, especialmente no Estado do Amazonas, e que são prejudicados pela grilagem de terras, fazendo inibir a noção de alteridade que deve ser posta de forma contundente de sorte a ser reconhecida a pluralidade.

Desse modo, se a propriedade é ilegal através da prática da grilagem o meio ambiente ficará mais ameaçado sob todos os pontos de vista, prejudicando mais ainda os verdadeiros beneficiários de terras públicas no Estado do Amazonas.

Verificamos que em vários aspectos a citada Lei n.º 11.952/09 conflita com a Constituição e de princípios de direito agrário e de direito ambiental, pois adotou privilégios sem qualquer plausibilidade, em prol de grileiros. Infelizmente, a prática de grilagem na Amazônia fomenta e produz por vezes, atos de extrema violência e espoliação das populações tradicionais, que habitam há muito a região amazônica, além da degradação ambiental, o que é inaceitável.

A Lei n.º 11.952/2009, em certos aspectos, não assegurou a proteção das terras da Floresta Amazônica assim como os direitos dos povos indígenas, dos quilombolas e das

⁷ Citamos apenas para apresentar doutrina diversa, no caso, mais ortodoxa (vide ortodoxias opressivas) e neoliberal, apesar de são ser a linha do nosso pensamento, pois não podemos em ciência sermos totalmente tendenciosos, para não cairmos na vala do sofisma, ou no descrédito.

populações tradicionais. Assim, alguns artigos da mencionada lei infringiram a Constituição Federal.

Por derradeiro, com o escopo de evitar interpretação prejudicial, a nosso juízo, ou se muda a lei ou o STF dá aos dispositivos retrocitados, quais sejam, art. 4º, parágrafo 2º e art. 15, parágrafos 1º e 4º da lei n.º 11.952/2009, dando interpretação conforme para impedir uma exegese prejudicial, possibilitando a regularização fundiária de comunidades tradicionais na Amazônia reconhecendo suas garantias constitucionais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mauro W. B; CUNHA, Manoela Carneiro. **Populações tradicionais e conservação: biodiversidade Amazônia.** In: SEMINÁRIO DE CONSULTA. Macapá, 1999. Cópia Reprográfica.

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales.** (Traducción y estudio introductorio de Carlos Bernal Pulido). 2ª edición. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade.** 3ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira.** 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BATISTA, Djalma. **Amazônia: Cultura e Sociedade.** 3ª edição. Manaus: Editora Valer, 2006, p. 68.

BECK, Uirich. **Políticas ecológicas em la edad del riesgo. Antídotos. La irresponsabilidad organizada.** (Capítulo VII – Los conflictos del progreso: el desafio tecnocrático de la democracia). Barcelona: El Roure, 2000.

BENATTI, José Heder. **Posse agroecológica e manejo florestal.** Curitiba: Juruá, 2003.

BECK, Uirich. **Políticas ecológicas em la edad del riesgo. Antídotos. La irresponsabilidad organizada.** (Capítulo VII – Los conflictos del progreso: el desafio tecnocrático de la democracia). Barcelona: El Roure, 2000.

BITTAR, Eduardo C. B. **Curso de Ética jurídica (Ética Geral e Profissional).** 2ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004, p. 83.

BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise.** 4ª edição. Brasília: Ed. UnB, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 13º edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 01/08/2014.

BRASIL. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm, Acesso em 01/08/2014.

BRASIL. **Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Acesso em 01/08/2014.

BRASIL. **Promulga a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005**. Decreto nº 6.177, de 1º de agosto de 2007. Acesso em 01/08/2014.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4ª edição. Coimbra: Ed. Almedina, 1995.

_____, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª edição. Coimbra: Ed. Almedina, 2003.

_____, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

CAVALCANTE, Klester. **Viúvas da Terra (morte e impunidade nos rincões do Brasil)**. São Paulo: Ed. Planeta, 2004.

CLASTRES, Pierre. **“A sociedade contra o Estado”**. São Paulo: Cosac & Naif, 2003.

CICLO DE DEBATES. **Questão Agrária no Brasil: Perspectiva Histórica e Configuração Atual**. São Paulo: INCRA, 2005.

COSTA, José Marcelino M. da. **“Impactos econômico-territoriais do atual padrão de ocupação da Amazônia”**. In *Amazônia: desenvolvimento ou retrocesso*. Coord. José Marcelino Monteiro da Costa. Belém, CEJUP, 1992 (Coleção Amazônia, 2), p. 95.

DINIZ, Maria Helena. **Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada**. 7. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERRAZ JR. Tércio Sampaio. **Ciência jurídica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Petrópolis: Vozes, 1986.

GRAU, Eros Roberto. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto**. 1ª edição. Ed. Malheiros: São Paulo, 1996.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 3ª edição: São Paulo: Malheiros, 2005.

JELIN, Elisabeth. **“Cidadania e Alteridade: o reconhecimento da pluralidade”** in *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, nº. 24, 1996.

LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito**. 2ª edição, Trad. José Lamego. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1989.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 1975.

MIAILLE, Michel. **Introdução Crítica ao Direito**. Lisboa: Editora Estampa, 1994.

PARIJS, Philippe Van. **O que é uma sociedade justa? (Introdução à prática da Filosofia política)**. São Paulo: Ed. Ática, 1997.

RAWLS, John. **O Direito dos Povos**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

RUBIO, David Sánchez; ALFARO, Norman J. Solórzano; CID, Isabel V. Lucena (ed.). **Nuevos colonialismos del capital (Propriedad intelectual, biodiversidad y derechos de los pueblos)**. Espanha: Barcelona, Icaria, 2004.

SANZ JARQUE, Juan Jose. **Derecho Agrário**. Madrid: Fundacion Juan March, 1975.

SANTOS, Boaventura de S. **“Para uma nova teoria da Democracia”**. In *O Direito achado na rua*. Vol. 03. *Introdução Crítica ao Direito Agrário*. São Paulo: Ed. UnB, 2002.

_____, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. 5ª edição. São Paulo: Ed. Cortez, 2008.

SOUZA JÚNIOR, José Geraldo. **O Direito Achado na rua: terra, trabalho, justiça e paz. Introdução crítica ao Direito Agrário**. Vol. 03. São Paulo: Ed. UnB, 2002.