



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO  
PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

Wesley Puskas Sampaio

DESAPROPRIAÇÃO DE POSSE  
Conflito entre a realidade social e o poder regulatório do Estado,  
Jaguaribara-Ce, 2004 – 2010

Recife

2011

Wesley Puskas Sampaio

DESAPROPRIAÇÃO DE POSSE  
Conflito entre a realidade social e o poder regulatório do Estado,  
Jaguaribara-Ce, 2004 – 2010

Dissertação apresentada à Universidade  
Federal de Pernambuco como requisito à  
obtenção do grau de mestre em Gestão  
Pública.

Orientadora: Emanuela Sousa Ribeiro

Recife

2011

Sampaio, Wesley Puskas

Desapropriação de posse: conflito entre a realidade social e o poder regulatório do Estado, Jaguaribara – CE, 2004-2010 / Wesley Puskas Sampaio. - Recife : O Autor, 2011.

72 folhas : abrev. e siglas.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Emanuela Sousa Ribeiro.  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Administração, 2011.

Inclui bibliografia e anexos.

1. Desapropriação. 2. Posseiros. 3. Indenização.  
4. Realidade social. 5. Legislação. I. Ribeiro, Emanuela Sousa (Orientadora). II. Título.

658 CDD (22.ed.) UFPE/CSA 2012 - 007

Dissertação de Mestrado apresentada por Wesley Puskas Sampaio ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, da Universidade Federal de Pernambuco, sob o título: “**Desapropriação de posse: conflito entre a realidade social e o poder regulatório do Estado, Jaguaribara-CE, 2004-2010**”, orientada pela Professora Emanuela Sousa Ribeiro e aprovada pela Banca Examinadora formada pelos professores doutores:

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Emanuela Sousa Ribeiro  
Presidente

Prof. Dr. Newton Darwin de Andrade Cabral  
Examinador Externo

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Sylvana Maria Brandão de Aguiar  
Examinadora Interna

Recife, 15 de setembro de 2011.

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sylvana Maria Brandão de Aguiar  
Coordenadora do Mestrado

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por mais uma etapa da minha vida concluída, que, apesar das adversidades que passei, sempre me senti amparado por Ele.

À minha família, em especial à minha mãe, a quem dou minha eterna gratidão.

Aos meus filhos, aos quais dou meu amor incondicional.

Às amigas, Ângela, Jeane, Jowania e Ana Inês, que, na reta final, foram maravilhosas, mais ainda do que já são comigo.

À Professora Doutora Vera Lúcia Correia Lima pelos ensinamentos e orientação de grande valia neste estudo.

Ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas pela oportunidade ímpar na minha vida.

À Professora Doutora Emanuela Sousa Ribeiro pela mulher extremamente inteligente e detentora de uma gentileza ímpar, que eu tive a honra de ter como minha orientadora.

Ao Professor Doutor Newton Darwin Cabral por ter aceitado fazer parte da minha banca examinadora.

À Professora Sylvana Brandão, uma mulher de fibra e de inteligência aguçada, tendo sido minha primeira orientadora, agradeço pelos ensinamentos e pela tolerância a um mestrando denominado “Homem Bomba”.

E, finalmente, por estar sempre ao meu lado, principalmente nos momentos mais difíceis que tive novamente de passar, e nunca ter me deixando fraquejar. É por causa dela e por ela que eu dedico esta dissertação: **Lyana Salgues**.

*“Um homem se humilha  
Se castram seu sonho  
Seu sonho é sua vida  
E a vida é trabalho...”*

*E sem o seu trabalho  
O homem não tem honra  
E sem a sua honra  
Se morre, se mata...”*

*(Gonzaguinha)*

## RESUMO

A desapropriação é uma prerrogativa do Poder Público, amparada pela Constituição Federal, que permite à Administração Pública adquirir um bem mediante a prévia e justa indenização. É nesse contexto que se insere este estudo, que analisa os efeitos do processo de desapropriação sobre os posseiros expropriados, afetados pela construção do açude público Castanhão, localizado na sede do Município de Jaguaribara, no Estado do Ceará, no período de 2004 a 2010. O interesse investigativo reside em responder o conflito entre a realidade social e o poder regulatório do Estado. Isso se deve ao fato de que o instituto da posse não é reconhecido como um bem indenizável. As referências analíticas das contribuições que ora se apresentam, vinculam-se ao pensamento de Salles, Di Pietro, Borges, Harada, Viana Junior, Meirelles, Paula, Torres, Cretella, Bezerra, Andrade, França, reinterpretadas para os fins deste estudo e acrescidas de outras fontes, como pesquisa documental, matérias de jornais de grande circulação no Estado do Ceará, entrevistas e a legislação pertinente ao tema. Para desenvolver este estudo, a metodologia utilizada, quanto aos meios, foi o estudo de caso, que tem por objetivo analisar esse conflito de forma mais intensa e profunda. Como estratégia, foi realizada uma análise qualitativa, que se caracteriza pela compreensão e interpretação dos fatos e fenômenos. Quanto aos fins, trata-se de uma pesquisa explicativa, pois o objeto de estudo buscou identificar os fatores que determinaram a realidade estudada. Para o recolhimento dos dados, utilizaram-se questionários junto aos agentes públicos e entrevistas com os posseiros na comunidade, lócus da pesquisa. Como resultado do estudo, apesar das contradições entre as legislações expropriatórias, percebeu-se que o processo de desapropriação, aplicado pelo DNOCS aos posseiros encravados na sede do Município de Jaguaribara, foi uma experiência inovadora e participativa, mitigando de forma acentuada os efeitos negativos para população detentora da posse que foi afetada.

Palavras-chave: Desapropriação. Posseiros. Indenização. Realidade social. Legislação.

## ABSTRACT

Expropriation is the prerogative of the Government, supported by the Federal Constitution, which allows the Administration to acquire an asset by prior and fair compensation. In this context, which includes this study examines the effects of the expropriation process on the settlers expropriated for the construction of the dam affected public Castanhão, located in the headquarters city of Jaguaribara in the state of Ceará, from 2004 to 2010. The investigative interest lies in answering the conflict between social reality and the regulatory power of the state, this is due to the fact that the institution of ownership is not recognized as a well indemnified. References analytical contributions presented here are linked to the thought of Salles, Di Pietro, Borges, Harada, Viana Junior, Meirelles, Paula, Torres, Cretella, Bezerra, Andrade, France, reinterpreted for the purposes of this study, plus other sources such as documentary research, matters of major newspapers in the state of Ceará, interviews and legislation concerning the matter. To develop this study, the methodology used was the case study, which aims to analyze the conflict more intense and profound. The strategy was carried out a qualitative analysis, which is characterized by understanding and interpretation of facts and phenomena. As for the purposes of research it is evident, since the object of the study sought to identify the factors that determine the reality studied. For data gathering, we used questionnaires to the public and interviews with the settlers in the community, site of the research. As a result of the study, despite the contradictions between the laws expropriatory, it was noted that the expropriation process, applied to DNOCS settlers carved out of the town of Jaguaribara was an innovative and participatory experience, mitigating the effects of sharply negative population holds possession that was affected.

Key Words: Expropriation. Squatters. Indemnity. Law. Social Reality.

## LISTA DE SIGLAS

PGF – Procuradoria Geral Federal

AGU – Advocacia Geral da União

PROTERRA – Programa de Financiamento de Imóveis Rurais

FUNTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste Brasileiro

DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

DNOS – Departamento Nacional de Obras e Saneamento

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

PGE – Procuradoria Geral do DNOCS

AIA - Avaliação de Impactos Ambientais

SEINFRA - Secretaria de Infra-Estrutura do Governo do Estado do Ceará

SEGOV – Secretaria de Governo do Estado do Ceará

SDR – Secretária de Desenvolvimento Rural

SRH – Secretaria de Recursos Hídricos do Governo do Estado do Ceará

SEAGRI- Secretaria de Agricultura Irrigada do Governo do Estado do Ceará

SEPLAN – Secretaria de Planejamento do Governo do Estado do Ceará

CENTRA – Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador

MASTRO – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra do Oeste do Paraná

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MAB – Movimento dos Atingidos por Barragem

## **LISTA DE ÓRGÃOS PESQUISADOS**

DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

IBAMA – Instituto Nacional do Meio Ambiente

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

SRH – Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Ceará

SEMACE- Secretaria do Meio Ambiente no Estado do Ceará

SEINFRA – Secretaria de Infra-Estrutura do Estado do Ceará

UFC – Universidade Federal do Estado do Ceará

UFPE – Universidade Federal do Estado de Pernambuco

AGU – Advocacia Geral da União

PGE – Procuradoria Geral da União

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. CAPÍTULO I - RETROSPECTIVA HISTÓRICA DO INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO	16
2.1. Retrospectiva histórica do instituto da desapropriação no Direito brasileiro	16
2.2. Desapropriação no Direito brasileiro	17
2.3. O conceito de desapropriação	19
2.4. Modos de desapropriação: amigável e judicial	22
2.5. Novo modelo de desapropriação - reassentamento involuntário	24
2.6. Legislações expropriatórias e suas divergências	24
2.7. Acesso à justiça	28
2.8. Gestão pública no processo de desapropriação	30
2.9. Instituto da posse e da propriedade, diálogo com normas legais que podem convergir com a legislação atinente à desapropriação	31
2.9.1. Posse	31
2.9.2. Propriedade	34
3. CAPÍTULO II - DESAPROPRIAÇÃO: MODELO PARTICIPATIVO NO PROJETO CASTANHÃO	38
3.1. Aspectos históricos e geográficos da região do Vale do Jaguaribe	38
3.2. Açude Castanhão	40
3.3. Os mecanismos de participação popular	42
4. CAPÍTULO III – ANÁLISE CONTEMPORÂNEA DA AÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS NOS PROCESSOS DE DESAPROPRIAÇÃO E DO REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO	51
4.1. Análise comparativa dos modelos de Estado da Era Vargas e Estado Participativo.	51
4.2. Análise dos agentes públicos e dos posseiros	52
4.3. Dos agentes públicos	53
4.4. Dos expropriados posseiros	58
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSIÇÕES	62
REFERÊNCIAS	66
ANEXOS	70
a) Roteiro de entrevista dos posseiros desapropriados pelo reassentamento	71
b) Roteiro de entrevista dos agentes públicos e procuradores federais que executam desapropriações	72

## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo analisa o conflito entre a realidade social e o poder regulatório do Estado no processo de desapropriação, no que tange aos posseiros, detentores de uma gleba, na sede do Município de Jaguaribara, no Estado do Ceará, no período de 2004 a 2010, em razão da construção do maior açude público do Nordeste Brasileiro, denominado Castanhão.

Para construção do citado reservatório, foi desapropriada, pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, toda uma cidade, denominada Jaguaribara, no Estado do Ceará, sendo que os expropriados que moravam naquela cidade, na qualidade de posseiros, não foram indenizados, entretanto, outros expropriados tiveram a oportunidade de optar, como forma indenizatória, de receber uma casa na nova cidade que foi construída<sup>1</sup>.

Já os expropriados, na qualidade de posseiros que não quiseram receber a casa como forma indenizatória, buscaram os seus direitos junto ao poder Judiciário e, de acordo com os entrevistados, muitos ainda não receberam a justa indenização<sup>2</sup>.

As casas construídas para os posseiros encravados na sede do município de Jaguaribara foram uma das condições impostas, como ações mitigadoras, para aprovação da Licença Ambiental, sendo consideradas como uma forma de reassentamento involuntário, embora tenham sido computadas também como uma forma indenizatória, face ao processo de desapropriação ocorrido.<sup>3</sup>

Nesse contexto, o direito de posse foi, em parte, reconhecido para o grupo de expropriados que optaram por receber o imóvel. Enquanto para os outros expropriados que queriam receber o dinheiro, ao invés do imóvel construído, por serem posseiros, a Administração Pública promoveu ações judiciais, aplicando assim as normas que norteiam o processo expropriatório.

A principal norma que rege a matéria expropriatória é o Decreto-Lei 3.365/41, que, no bojo de seu texto, ao mesmo tempo em que contempla que todos os bens poderão ser desapropriados (art. 2º), restringe a indenização somente para quem

---

<sup>1</sup> Informação obtida junto ao DNOCS, no arquivo da Diretoria de Infra-Estrutura (Ata de reunião do grupo multiparticipativo realizada no Município de Alto Santo-Ce, datada de 25.10.2000).

<sup>2</sup> Informação da PGE/DNOCS, em Fortaleza-Ce, onde ainda existem processos pendentes com relação ao Castanhão (ofício nº 214/2008 de 04.08.2008 enviado à Procuradoria da República do Estado do Ceará).

<sup>3</sup> Informação obtida junto à SEMACE, como resultado do relatório de impacto ambiental apresentado. (Medidas mitigadoras constante no relatório de Impacto Ambiental).

possui o título de domínio do imóvel (art. 15). Diante dessa assertiva, pode-se considerar que a posse não seja um bem com valor econômico?

Foi observado, neste estudo, divergências entre as normas que regulam essa matéria, inclusive ferindo preceitos constitucionais.

Outro fator importante a destacar é que “o instituto da posse cumpre uma função social de terra importante, principalmente no Nordeste Brasileiro, uma vez que a sua colonização foi constituída por posses”<sup>4</sup>.

A propriedade pode ou não cumprir uma função social de terra, é por esse motivo que as terras consideradas improdutivas são desapropriadas para fins de reforma agrária pelo INCRA, quando estas não cumprem uma função social. Já as posses não são desapropriadas por aquela instituição pública, pois a posse por si só já cumpre essa função.

Nesse conflito entre o poder regulatório do Estado e a realidade social, encontramos, de um lado, o Poder Público preso a uma gestão moldada pelos ditames da Lei, mesmo que essas normas estejam distantes da realidade social, e, do outro lado, os expropriados que, mesmo sem saberem, cumprem uma função social, mas não têm os seus direitos reconhecidos.

Os procedimentos metodológicos utilizados, que serviram como base analítica para identificar de que forma o Poder Público enfrenta o conflito entre a realidade social e as normas regulatórias nas desapropriações dos posseiros encravados na sede do Município de Jaguaribara, no Estado do Ceará, serão abaixo detalhados. Neles estão descritas a natureza do estudo e a estratégia de investigação, bem como os critérios para definição da população e da amostra, o que se caracteriza pela coleta de dados, limitando a pesquisa.

Como existem poucos estudos no Brasil, e especificamente no Estado do Ceará, sobre de que forma o Poder Público enfrentou o conflito entre a realidade social e as normas regulatórias nas desapropriações dos posseiros encravados na sede do município de Jaguaribara, no Estado do Ceará, ou seja, devido ao pouco conhecimento disponível sobre o problema abordado, esse estudo apresenta uma característica de natureza exploratória.

A principal particularidade de uma pesquisa exploratória é que ela é “realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. Por sua

---

<sup>4</sup> ANDRADE, Manuel Correia. **A questão do Território no Brasil**. 2ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

natureza, não comporta hipóteses que, todavia, poderão surgir durante ou ao final da pesquisa”<sup>5</sup>. Nesse tipo de pesquisa, “procura-se obter um primeiro contato com a situação a ser pesquisada ou um melhor conhecimento sobre o objeto em estudo levantado”<sup>6</sup>.

O estudo exploratório “realiza descrições precisas da situação e quer descobrir as relações existentes entre os elementos componentes dela”<sup>7</sup>.

Como estratégia de investigação foi feito estudo de caso. Com base nos argumentos de Cervo e Bervian<sup>8</sup>, o propósito fundamental do estudo de caso “é a pesquisa sobre um determinado indivíduo, família, grupo ou comunidade que seja representativo de seu universo, para examinar aspectos variados de sua vida”. Nesta pesquisa, a unidade de análise são os posseiros encravados na sede do Município de Jaguaribara, no Estado do Ceará, desapropriados pelo DNOCS.

Segundo os autores Ludke e André<sup>9</sup>, o estudo qualitativo é aquele que se desenvolve numa situação natural, rica em dados descritivos e com um plano aberto e flexível, cujo foco na realidade se dá de forma complexa e contextualizada. Para Bauer e Gaskell<sup>10</sup>, os dados formais da pesquisa qualitativa reconstroem as maneiras pelas quais a realidade social é representada por um grupo social. E ainda para os mesmos autores, a pesquisa qualitativa evita números, lida com interpretações das realidades sociais.

A escolha dessa localidade se deu por dois fatores a serem destacados. Primeiro por se tratar de uma comunidade que foi um modelo inicial para um novo tipo de desapropriação, executado pelo DNOCS, ou seja, a desapropriação por força do reassentamento. Em segundo momento, por ter sido desapropriada uma cidade inteira, a sede do município de Jaguaribara. O estudo proporcionou uma análise de como o Poder Público enfrentou o conflito entre a realidade social e as normas regulatórias nas desapropriações dos posseiros encravados naquela comunidade.

---

<sup>5</sup> VERGARA, Sylvia.C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2007. P. 47.

<sup>6</sup> SAMARA, Beatriz Santos; BARROS, José Carlos de. **Pesquisa de Marketing: conceitos e metodologia**. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 1997. P. 24.

<sup>7</sup> CERVO, Amado; BERVIAN, Pedro. **Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice-Hall, 2002. P. 69.

<sup>8</sup> CERVO, Amado; BERVIAN, Pedro. **Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice-Hall, 2002. P. 67.

<sup>9</sup> LUDKE, M.; ANDRÉ, M. **Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

<sup>10</sup> BAUER; GASKELL. **Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático**. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

Segundo Richardson<sup>11</sup>, a população pode ser entendida como o conjunto de indivíduos de um mesmo lugar. Por se tratar de um estudo de caso, a população alvo desse estudo será constituída de posseiros encravados na sede do Município de Jaguaribara, procuradores e servidores do DNOCS que executam desapropriações.

O tipo de amostra, neste estudo, se caracterizou como sendo não probabilística e de caráter intencional. Ela é não probabilística, de acordo com Richardson<sup>12</sup>, quando a seleção dos sujeitos para compor a amostra é feita por determinados critérios, a fim de atender aos objetivos da pesquisa. Tem caráter intencional porque o plano de estudo possuiu características que definiram a população. Para Bauer e Gaskell<sup>13</sup>, a amostra representa a população se a distribuição de algum critério é idêntica tanto na população como na amostra. Portanto, no processo seletivo para a escolha da amostra, serão levados em consideração dois critérios:

1. O primeiro é que os expropriados da referida comunidade sejam detentores de posse na antiga sede do município de Jaguaribara.
2. O segundo é que eles tenham recebido uma casa como forma indenizatória.

A amostra também foi por acessibilidade, porque o pesquisador fez uma busca, na comunidade, pelos posseiros que atendam ao segundo critério de escolha, o que, segundo Vergara<sup>14</sup>, configura-se como um critério de seleção de elementos pela facilidade de acesso que se tenha a eles, sem o envolvimento de qualquer procedimento estatístico como pré-requisito de seleção. Dessa forma, pretende-se obter um total de 14 (catorze) entrevistados, sendo 10 posseiros, um procurador (PRF OU AGU) e três servidores do DNOCS que participam em execuções de desapropriações.

---

<sup>11</sup> RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

<sup>12</sup> Idem nota anterior.

<sup>13</sup> BAUER; GASKELL. **Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático**. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

<sup>14</sup> VERGARA, Sylvia.C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2007.

Uma das limitações, conforme salientam Marconi e Lakatos<sup>15</sup> e Richardson<sup>16</sup>, corrobora com a idéia de que essa amostra intencional tem como limitação não poder ser generalizada à população, pois sua validade está no conceito específico estudado. Apesar de sua limitação, de acordo com Mattar<sup>17</sup>, apresenta-se como sendo um critério sério, desde que a pesquisa tenha caráter exploratório, como é nesse caso.

Para Bauer e Gaskell<sup>18</sup>, a entrevista qualitativa fornece os dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação. O objetivo é uma compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações em relação aos comportamentos das pessoas em contextos sociais específicos. A compreensão dos mundos da vida dos entrevistados e de grupos sociais específicos é ainda a condição *sine qua non* da entrevista qualitativa. Nesse sentido, quanto ao uso de entrevistas, Richardson<sup>19</sup> afirma que esta é uma técnica adequada para se saber as crenças, expectativas e desejos do outro em virtude da interação face a face, permitindo identificar aspectos subjetivos levantados conforme o modelo de análise adotado.

As entrevistas foram realizadas mediante dois diferentes questionários. O primeiro para os posseiros que vivenciaram a execução do processo de desapropriação em estudo, exemplificando a realidade social existente, e o segundo para os procuradores e agentes públicos que executam desapropriações pelo DNOCS. Dessa forma, foi feita uma triangulação nas análises das entrevistas para a percepção da problemática dos atores desse processo.

Os questionários foram aplicados a dez (10) posseiros, um (01) procurador do DNOCS e três (03) servidores do DNOCS que executam os processos de desapropriação.

Este estudo apresenta algumas limitações. A primeira delas refere-se à limitação do próprio estudo de caso. Segundo Yin<sup>20</sup>, “Os estudos de caso, da mesma forma que os experimentos, são generalizáveis a proposições teóricas, e não a

---

<sup>15</sup> MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996. P. 47.

<sup>16</sup> RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

<sup>17</sup> MATTAR, Fauze N. **Pesquisa de Marketing**. São Paulo: Atlas, 1996. V. 1.

<sup>18</sup> BAUER; GASKELL. **Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático**. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2008. P.65.

<sup>19</sup> RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

<sup>20</sup> YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. P. 29.

populações e ou universos”. Dessa forma, os resultados que serão gerados nesta pesquisa referem-se ao DNOCS, não se generalizando a todos os órgãos públicos.

O último aspecto a ser considerado é que, ao trabalhar com a percepção dos entrevistados sobre um determinado fenômeno, o pesquisador corre o risco de ter perdido algum aspecto da realidade do fenômeno não exposto pelos entrevistados. Portanto, o pesquisador deve estar atento e ser o mais fidedigno possível.

Uma das limitações desse tipo de amostra é, conforme salientam Marconi e Lakatos<sup>21</sup>, Yin<sup>22</sup> e Richardson<sup>23</sup>, que essa amostra intencional tem como limitação não poder ser generalizada à população, pois sua validade está no conceito específico estudado.

Desse modo, para construção deste trabalho, foram estruturados três capítulos, assim definidos:

O primeiro capítulo volta-se para a fundamentação teórica. Nesta oportunidade, foi feito um exame aprofundado sobre a origem e a evolução histórica do instituto da desapropriação no Direito brasileiro, bem como as divergências nas legislações que regem a matéria, como também um novo modelo para desapropriações, acesso à Justiça, à gestão pública atualmente utilizada e, finalmente, conceitos de posse e propriedade no Direito brasileiro.

No segundo capítulo, foram abordados alguns aspectos históricos da região do Vale do Jaguaribe, bem como uma observação do empreendimento, área do estudo. Por fim, uma abordagem dos mecanismos de participação popular.

O terceiro capítulo constitui uma análise contemporânea dos dados colhidos pelas entrevistas realizadas com 10 posseiros, encravados na sede do município de Jaguaribara, e ainda com um Procurador Federal e 03 servidores do DNOCS que executam desapropriações.

As considerações finais e as proposições, com base no estudo realizado, mostram um novo cenário de maior eficiência e, principalmente, com vista a mitigar os efeitos negativos das desapropriações no que tange aos expropriados detentores de posse.

---

<sup>21</sup>MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996. P. 47.

<sup>22</sup>YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. P. 29.

<sup>23</sup>RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

## 2. CAPÍTULO I - RETROSPECTIVA HISTÓRICA DO INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO

### 2.1. Retrospectiva histórica do instituto da desapropriação no Direito brasileiro

As políticas públicas têm sido criadas como resposta do Estado às demandas oriundas da sociedade e do interior da própria máquina estatal, expressando-se como o compromisso público de atuação numa determinada área<sup>24</sup>.

O Estado, ao tomar para si a responsabilidade pela formulação, execução e gestão das políticas econômicas, sociais e de desenvolvimento, enfrenta uma grande dificuldade, principalmente na região do semi-árido, com as execuções dos processos de desapropriação, uma vez que a norma que rege essa matéria só reconhece o direito à indenização de quem realmente possui a sua terra totalmente legalizada.

Nesse caso, a desapropriação foi estudada não só em uma visão jurídica, mas também numa perspectiva no âmbito das ciências sociais e de uma gestão administrativa calcada na eficiência.

Observar o instituto da desapropriação de posses somente com a visão jurídica é limitar o estudo dentro de um contexto legalista, reduzindo o homem desapropriado somente à condição de ser econômico, ou seja, quanto ele vale de acordo com os seus bens.

Enxergar o processo de desapropriação também com um viés social é entender que homens e mulheres não só perderam o pedaço de chão, mas o seu trabalho, a sua moradia e a sua cidadania.

Por outro lado, a sociedade civil, devidamente organizada, vem exigindo gestões administrativas mais eficientes por parte do Poder Público. Neste sentido a desapropriação amigável, poderá ser uma forma mais eficiente na execução dos processos expropriatórios.

No entanto, no Brasil, o processo histórico de construção de normas legais e de ritos administrativos acerca da desapropriação é muito antigo e passou por importantes transformações que analisaremos a seguir.

---

<sup>24</sup> PEROTE, Licia. **Jaguaribara**: a cidade submersa. História de uma cidade planejada no sertão. 2006. Dissertação (Mestrado em Urbanismo). Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

## 2.2. Desapropriação no Direito brasileiro

A origem da primeira carta legal que regula a desapropriação dentro do Direito brasileiro foi o Decreto de 21 de Maio de 1821, apresentado por Salles na forma *ipses Litteres*:

Proíbe tomar-se a qualquer, cousa alguma contra a sua vontade, e sem indemnização. Sendo uma das principais bases do pacto social entre os homens a segurança de seus bens; e Constando-me que com a horrenda infracção do Sagrado Direito de Propriedade se commettem os attendados de tomar-se, a pretexto de necessidades do Estado, e Real Fazenda, effeitos de particulares contra a vontade destes, e muitas vezes para se locupletarem aquelles, que os mandam violentamente tomar; e levando sua atrocidade a ponto de negar-se qualquer título para poder requerer a devida indemnização: Determino que desta data em diante, a ninguem possa tomar-se contra a sua cousa alguma de que for possuidor, ou proprietário; sejam quaesquer que forem as necessidades do Estado, sem que primeiro de commum accordo se ajuste o preço, que lhe deve por a Real Fazenda ser pago no momento da entrega; e porque pode acontecer que alguma vez falem meios proporçiones e tão promptos pagamentos: Ordeno, nesse, caso, que ao vendedor se entregue titulo aparelhado para em tempo competente haver sua indemnização consinta em lhe ser tirada a cousa necessária ao Estado, quando elle sem constrangimento consinta em lhe ser tirada a cousa necessária ao Estado e aceite aquelle sem constrangimento. Os que o contrário fizeram incorrerão na pena do dobro do valor beneficio dos offendidos. O Conde dos Arcos, do Conselho de Sua Magestade, Ministro e Secretario de Estado dos Negocios do Reino do Brazil, e Estrangeiros, o tenha assim entendido, e faça executar com os despachos necessários:

Palacio do Rio de Janeiro em 21 de Maio de 1821.

Com a rubrica do Príncipe Regente.

Conde dos Arcos.<sup>25</sup>

Destarte, com relação a este Decreto Imperial, já existia uma preocupação em garantir direitos para o posseiro e para o proprietário do imóvel desapropriado.

A constituição do Império de 1824 citada por Borges<sup>26</sup>, incisos XXII, já garantia o direito de propriedade em toda sua plenitude. Entretanto, nos casos do emprego do instituto da desapropriação pelo Poder Público, essa matéria seria norteadada por Lei ordinária.

Somente no ano de 1826, a matéria da desapropriação foi devidamente regulada, conforme a Lei nº 422, de 09 de setembro 1826:

Art. 1º A única exceção feita à plenitude do Direito Brasileiro a Constituição do Império, Tít.8.º, art. 179 § 22, terá lugar quando o bem público exigir uso ou emprego da propriedade do cidadão por necessidade nos casos seguintes:

<sup>25</sup> SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da Doutrina e da Jurisprudência**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. P.63.

<sup>26</sup> BORGES, Antonio Moura. **Desapropriação**. Mato Grosso do Sul: Futura, 2008. P.69

- 1º) Defesa do Estado.
- 2º) Segurança Pública.
- 3º) Socorro público em tempo de fome, ou outra extraordinária calamidade.
- 4º) Salubridade pública.<sup>27</sup>

Ainda na esteira desse diploma legal, o art 2º assim regulamentava:

Art. 2º Terá lugar na mesma exceção, quando o bem público exigir o uso , ou emprego da propriedade do cidadão por Utilidade previamente verificada por ato do Poder Legislativo, nos casos seguintes:

- 1º) Instituições de caridade
- 2º) Fundações de casas de Instrução de mocidade
- 3º) Comodidade Geral
- 4º) Decoração Pública.<sup>28</sup>

Destaquem-se, nessa legislação, os novos pressupostos para o uso do instituto da desapropriação pelo poder público, ou seja, o direito de propriedade na sua plenitude começa a perder força.

Na Constituição 1834 (Ato adicional), de acordo com Sales<sup>29</sup>, as assembléias poderiam legislar sobre a matéria expropriatória por utilidade municipal ou provincial.

A lei nº 57, de 18 de março de 1836, de acordo com Borges, trouxe algumas modificações importantes, dentre as quais destacamos:

- a) A formalização do processo administrativo (amigável) para as desapropriações;
- b) Abertura para contestação da declaração para desapropriação, caso houvesse abuso pelo gestor público ou vícios;
- c) Nos casos de desapropriação para construção de estradas, somente pagava as benfeitorias, pois as perdas eram compensadas pelo benefício de sua construção.<sup>30</sup>

A Constituição de 1891<sup>31</sup> acrescentou um dos princípios basilares da desapropriação que é o justo preço, passando então a integrar o conceito desse instituto para o Direito brasileiro.

Na Constituição de 1934, a primeira após a Primeira Guerra Mundial, o viés social, mesmo de forma acanhada, já começava a surgir, e o direito de propriedade já não era absoluto, possibilitando ainda mais o uso do instituto da desapropriação, conforme os seguintes artigos:

<sup>27</sup> Idem nota anterior.

<sup>28</sup> Idem nota anterior.

<sup>29</sup> SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da Doutrina e da Jurisprudência**. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

<sup>30</sup> BORGES, Antonio Moura. **Desapropriação**. Mato Grosso do Sul: Futura, 2008.

<sup>31</sup> Idem nota anterior.

Art. 113 A Constituição assegura a brasileiros e estrangeiros o direito à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos seguintes termos:

XVII – É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da Lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exigia, ressalvado o direito à indenização ulterior.<sup>32</sup>

Na Constituição de 1937<sup>33</sup>, outorgada na Era Vargas, foi editado o Decreto-Lei nº 3.365/41, que unificou a matéria expropriatória, norteando todo o seu procedimento, cuja vigência segue até os dias de hoje.

A Constituição de 1946<sup>34</sup> estabeleceu que as indenizações, oriundas do processo de desapropriação, seriam prévias, justas e em dinheiro. Ainda nesse ordenamento, foi instituída a desapropriação por interesse social: “Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem estar social. A lei poderá, com observância no disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade. Com igual oportunidade para todos.”<sup>35</sup>

Já na Constituição de 1967, a matéria expropriatória foi tratada no seu art. 150, § 22 na seguinte forma:

Art. 150 § 22 É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no Art. 157, VI § 1º Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.<sup>36</sup>

No mesmo diploma legal, o art. 157 e parágrafos seguintes assim prescreviam:

Art.157 Para fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis ao prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento de preço de terras públicas áreas.  
§ 1. A Lei disporá sobre o volume anual ou periódico das emissões dos títulos, suas características taxas dos juros, prazo e condições do resgate.

<sup>32</sup> Idem nota anterior.

<sup>33</sup> Idem nota anterior.

<sup>34</sup> SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da Doutrina e da Jurisprudência**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

<sup>35</sup> Idem nota anterior.

<sup>36</sup> Idem nota anterior.

§ 2º. A desapropriação de que trata esse artigo é da competência exclusiva da União e limitar-se-á às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder executivo, só recaindo sobre propriedades rurais cuja forma de exploração contrarie o disposto, conforme for estabelecido em Lei.

§ 3º. A indenização em títulos será feita quando se tratar de latifúndio, como tal conceituado em lei, executadas as benfeitorias necessárias e úteis, que serão sempre pagas em dinheiro.

§ 4º. O Presidente da República poderá delegar as atribuições para desapropriação de imóveis rurais por interesse social, sendo-lhe privativa a declaração de zonas prioritárias.

§ 5º. Os proprietários ficarão isentos dos impostos federais, estaduais e municipais, que incidam sobre a transferência da propriedade sujeita a desapropriação em forma deste artigo.<sup>37</sup>

Nessas condições, o direito de propriedade perde a sua força para as desapropriações por interesse social, sendo inclusive a indenização da terra nua, que antes era em dinheiro, em títulos especiais da dívida pública, ficando apenas as benfeitorias para serem pagas em dinheiro.

“A Carta Magna de 1988, resultado da correlação de forças expressas no Congresso Nacional, não chegou a alterar o conteúdo do direito de propriedade das legislações anteriores”<sup>38</sup>, mas criou algumas dificuldades para a realização da desapropriação por interesse social para reforma agrária.

A chamada “constituição cidadã”<sup>39</sup> inovou, em alguns aspectos, na matéria expropriatória, especificamente para fins de reforma agrária (competência privativa da União), delegando competência para os municípios desapropriarem mediante títulos da dívida pública, em razão do solo não edificado.

“Outro aspecto inovador foram as desapropriações sem indenização para os casos de culturas ilegais, destinando a aludida gleba para assentamentos de colonos.”<sup>40</sup>

No Brasil, a intervenção na propriedade, através do processo de desapropriação, surge a partir de interesse do Poder Público em declarar um determinado bem em utilidade pública ou em interesse social, além da necessidade pública que pode ser expressa através da publicação de um decreto expropriatório.

De acordo com Meirelles<sup>41</sup> a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, através das autoridades máximas instituídas (Presidente, Governadores e Prefeitos),

---

<sup>37</sup> Idem nota anterior.

<sup>38</sup> BORGES, Antonio Moura. **Desapropriação**. Mato Grosso do Sul: Futura, 2008.

<sup>39</sup> Idem nota anterior.

<sup>40</sup> SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da Doutrina e da Jurisprudência**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

<sup>41</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 17. ed. [s.l.], Malheiros, 2000.

são competentes para promover e autorizar o processo de desapropriação, podendo ser executado pela via administrativa ou por via judicial.

### 2.3. O conceito de desapropriação

Destacamos alguns pensamentos, dos ilustres mestres da matéria expropriatória, que definem o instituto da desapropriação:

A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de Necessidade Pública, Utilidade Pública ou Interesse Social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização.<sup>42</sup>

Em sua marcante obra, utilizada neste estudo, “Tratado Geral da Desapropriação”, Cretella Júnior cita vários outros mestres que definem o conceito de desapropriação:

Segundo Miranda: o ato de direito público mediante o qual o Estado transfere direito ou subtrai o direito de outrem, por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social ou simplesmente o extingue.

Segundo Jorge: o ato de soberania pelo qual o Estado, através das autoridades competentes, retira coativamente, de alguma pessoa física ou jurídica, por motivos de necessidade ou utilidade pública ou interesse social, mediante o pagamento de uma indenização, o direito de propriedade sobre um determinado bem, de qualquer natureza, em proveito do próprio Estado ou de terceiros, aos quais, inclusive, podem ser transferidos os bens expropriados.

Segundo Celso Neves: ato jurídico complexo de direito público que implica a perda da propriedade, ditada por interesse ou necessidade da administração estatal, mediante indenização.<sup>43</sup>

Destacamos ainda o conceito do renomado professor Carvalho Filho, que assim descreve o instituto da desapropriação:

Desapropriação é o procedimento de direito público pelo qual o Poder Público transfere para si a propriedade de terceiro, por razões de utilidade pública ou de interesse social, normalmente mediante o pagamento de indenização. O objetivo da desapropriação é a transferência do bem desapropriado para o acervo do expropriante, sendo que esse fim só pode ser alcançado se houver os motivos mencionados no conceito, isto é, a utilidade ou o interesse social. E a indenização pela transferência constitui a regra geral para as desapropriações, só por exceção se admitindo, como adiante se verá a ausência desse pagamento indenizatório.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> DI PETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

<sup>43</sup> CRETILLA JÚNIOR, José. **Tratado Geral da Desapropriação**. São Paulo: Forense, 1980. P. 27-28.

<sup>44</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. P.716

O exame da doutrina, de acordo com Melo, fornece-nos duas idéias básicas sobre desapropriação:

- c) A idéia fundamental, e que na tradição românica explica juridicamente o instituto, de que a desapropriação é essencialmente uma relação de superioridade (prevalência) do interesse público sobre o interesse privado;
- d) A idéia de que usualmente as definições propostas são referidas a bens imóveis do patrimônio individual.<sup>45</sup>

Para Sobrinho:

Define-se a desapropriação, no seu clássico conceito jurídico, como a transferência forçada do bem particular para o domínio público, mediante necessidade, utilidade pública ou interesse social, nunca, porém, sem a prévia ou a justa compensação indenizatória.<sup>46</sup>

Segundo Firmino Whitaker apud Sobrinho<sup>47</sup> a "Desapropriação é ato pelo qual, em casos expressos em lei e mediante indenização, determina que a propriedade individual seja transferida a quem dela se utilize em interesse da coletividade."

Silvio Pereira apud Sobrinho:

A desapropriação tem por base a prevalência do interesse público sobre o direito à propriedade privada, mas esse interesse não autoriza sequer a diminuição da garantia constitucional, prevê apenas a possibilidade de substituição do objeto sobre o qual se exerce o direito de propriedade.<sup>48</sup>

#### 2.4. Modos de desapropriação: amigável e judicial

A desapropriação poderá efetivar-se sobre a forma administrativa ou mais conhecida como "amigável", ou seja, havendo concordância do valor ofertado por parte do expropriado. Nestes casos, o órgão expropriador poderá diretamente indenizar o expropriado.

A outra forma é a Judicial, neste caso, não havendo concordância do valor ofertado pelo expropriado, a Administração Pública promoverá ação de desapropriação, ou seja, passando essa responsabilidade para o Poder Judiciário.

O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, ao executar desapropriações, era norteado pelo "Manual de Desapropriações", baseado no

<sup>45</sup> MELO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008

<sup>46</sup> SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco. **Desapropriação na Doutrina, no Direito brasileiro, na Legislação comparada**. 5. ed. São Paulo: Resenha Universitária, 1977. P.59.

<sup>47</sup> Idem nota anterior.

<sup>48</sup> Idem nota anterior.

Decreto-Lei 3.365/41, publicado no Boletim Administrativo, em 17 de março de 1971, para aplicação no âmbito de sua jurisdição.

As execuções expropriatórias eram preferencialmente feitas pela via administrativa, onde o expropriado tinha contato direto com os agentes do órgão expropriante, sendo os problemas, em sua grande maioria, resolvidos de forma amigável, ou seja, internamente.

Com relação aos detentores de posses, o DNOCS indenizava as benfeitorias que representava em média 70% (setenta por cento) do valor total da indenização, em perfeita consonância com o art. 25 do DL 3.365/41, que permite essa possibilidade.

Já o processo pela via Judicial, é respaldado em sua grande maioria pelo DL 3.365/41, ou seja, a maioria dos artigos, inseridos no aludido Decreto-Lei, respaldam os ritos processuais para as execuções do processo expropriatório pela via judicial.

A partir da gestão do processo expropriatório, no âmbito Federal, ter sido repassado para a Advocacia Geral da União, aqui incluindo o DNOCS, as ações passaram a ser feitas pela via judicial, alegando a justificativa de maior segurança para ações expropriatórias.

Diante de sua experiência profissional, o Professor Kiyoshi Harada faz o seguinte comentário com relação às duas modalidades:

Por isso, o Departamento de Desapropriação da Prefeitura de São Paulo – DESAP – desenvolveu largamente a praxe de promover a “desapropriação Amigável” por via Judicial, isto é, através de petição inicial, acompanhada do “Termo de Acordo” firmado com o expropriado, concordando com o preço da indenização.<sup>49</sup>

Essa assertiva do Professor Kiyoshi Harada<sup>50</sup>, seguida fielmente pela atual Advocacia Geral da União, nada mais é do que burocratizar e emperrar ainda mais o procedimento expropriatório, uma vez existindo a concordância, por parte do desapropriado, do valor ofertado pelo órgão expropriante, então, qual a razão ou mesmo qual o fundamento jurídico para repassar o problema ao Poder Judiciário?

A ação de desapropriação, pela via judicial, deveria ocorrer nos casos em que existe a não aceitação do valor ofertado por parte do expropriado ou alguma espécie de vício. Nestes casos, compete promover a ação junto ao Poder Judiciário.

---

<sup>49</sup> HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação Doutrina e Prática**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.P.64.

<sup>50</sup> Idem nota anterior.

Vale destacar que, no processo de desapropriação, seja ele executado pela via judicial ou amigável, o contraditório, caso haja, versará apenas quanto ao valor financeiro ofertado pelo órgão expropriante ou por algum vício processual existente. O interesse público está acima de qualquer outro.

## **2.5. Novo modelo de desapropriação - reassentamento involuntário ou expropriatório.**

Em sentido lato, reassentamento expropriatório é a relocação de comunidades, urbanas, rurais, ou mistas, desalojadas por desapropriações. É o **reassentamento involuntário** (fenômeno de fato).

O reassentamento expropriatório costuma ser realizado quando da remoção de cidades inteiras. Isso implica em um desenvolvimento de articulações complexas entre o órgão, o expropriante e outros órgãos públicos, assim como com a iniciativa privada, com prefeituras municipais afetadas, lideranças locais e, principalmente, com a comunidade “atingida”, visando ao desencadeamento de inúmeras ações programadas para preservar e repor todo o universo deslocado involuntariamente. Na prática, o reassentamento expropriatório se manifesta através da permuta.

Nesse contexto, o reassentamento involuntário proporciona ao homem, enquanto detentor de patrimônio Individual, seja ele posseiro ou proprietário, estando na condição de expropriado, o direito de escolher a forma indenizatória que melhor lhe convêm, ou seja, na forma de reassentamento (recebendo um Imóvel) ou o direito a indenização, conforme as normas pertinentes a matéria.

Para os detentores de posses, essa modalidade foi um avanço importantíssimo na execução de procedimentos expropriatórios, amenizando bastante os efeitos negativos decorrentes desse processo.

## **2.6. Legislações expropriatórias e suas divergências**

Dentro do ambiente das normas jurídicas brasileiras, em vigência, não é difícil encontrar divergências entre as legislações que tratam da mesma matéria, inclusive desobedecendo ao que determina a constituição, ou seja, a Lei maior. No caso das

legislações que tratam da matéria expropriatória, surgem algumas contradições que merecem uma compreensão mais apurada dos fatos.

Na matéria expropriatória, foi observado que a própria norma norteadora diverge com ela mesma e ainda fere os princípios constitucionais.

Na esteira desse debate, apresenta-se o Decreto-Lei nº 3.365/41, norteador da matéria expropriatória em vigência até os dias de hoje.

A primeira contradição observada dentro do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, em seu art. 2º caput, enuncia que “mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Município, Distrito Federal e Território”.

Por sua vez, o art. 32 da mesma legislação assim dispõe:

Art. 32. O levantamento do preço será deferido mediante a prova de propriedade, de quitação das dívidas fiscais que recaiam sobre o bem expropriado e de publicação de editais, com o prazo de 10 dias, para conhecimentos de terceiros.<sup>51</sup>

Ao mesmo tempo em que a legislação afirma que todos os bens poderão ser desapropriados, limita o pagamento indenizatório somente aos casos em que o bem esteja devidamente comprovado a propriedade, bem como pagas as dívidas fiscais.

Acredita-se que a posse é um bem, possui um valor econômico, portanto esse instituto também é expropriável e indenizável. Entretanto, o direito a indenização não é reconhecido dentro do processo de desapropriação na esfera administrativa.

Na linha de pensamento de Meirelles<sup>52</sup>, “a desapropriação da propriedade é a regra, mas a posse legítima ou de boa-fé também é expropriável, por ter valor econômico para o possuidor, principalmente quando se trata de imóvel utilizado ou cultivado pelo posseiro”.

Com a mesma visão doutrinária, Harada<sup>53</sup>, concorda com o pagamento indenizatório aos posseiros, fazendo, entretanto, uma redução no valor “ate o limite de 60% (sessenta por cento) do valor da propriedade plena”.

---

<sup>51</sup> Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de Junho de 1941. Disponível em:

<<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>

<sup>52</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 17. ed. [s.l]: Malheiros, 2000. P. 550.

<sup>53</sup> HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação Doutrina e Prática**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006. P.175.

Outro aspecto contraditório, importante destacar, mas agora sobre o prisma da interpretação jurídica, ou seja, o art. 25 do DL 3.365/41, que prescreve que “o principal e os acessórios serão computados em parcelas autônomas”<sup>54</sup>.

O artigo 25, acima descrito, permite uma abertura para o pagamento das benfeitorias, independente da terra nua. No caso dos detentores de posse, se esse artigo fosse respeitado pela Administração Pública, mitigaria em muito os efeitos da execução dos processos expropriatórios com relação às indenizações.

Entretanto, no campo do direito existe um princípio assim descrito: “os acessórios seguem o principal”. Exemplificando para o caso em questão, seria de que a terra é o principal, e as benfeitorias são os acessórios. Baseado nesse princípio, a administração alega que não pode indenizar de forma separada.

Em todos os processos de desapropriação executados pelo DNOCS, há mais de cem anos, as benfeitorias, em regra, correspondem a aproximadamente 70% (setenta por cento) do valor total da indenização, ficando somente 30% (trinta por cento) para o pagamento das terras nuas.

Na mesma linha contraditória, de acordo com o art. 15 do citado Decreto-Lei nº 3.365/41, autoriza-se o Poder Público a emitir-se na posse do bem expropriado, antes mesmo de resolver o litígio em questão, que assim, pressupõe:

Art. 15. Se o expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrada de conformidade com o art. 685 do Código de Processo Civil, o juiz mandará imití-lo provisoriamente na posse dos bens.

§ 1º - A imissão provisória poderá ser feita, independentemente da citação do réu, mediante o depósito:

- a) do preço oferecido, se este for superior a vinte vezes o valor locativo, caso o imóvel esteja sujeito ao imposto predial;
- b) da quantia correspondente a vinte vezes o valor locativo, estando o imóvel sujeito ao imposto predial e sendo menor o preço oferecido;
- c) do valor cadastral do imóvel, para fins de lançamento do imposto territorial, urbano ou rural, caso o referido valor tenha sido atualizado no ano fiscal imediatamente anterior;
- d) não tendo havido a atualização a que se refere o inciso c, o juiz fixará, independentemente de avaliação, a importância do depósito, tendo em vista a época em que houver sido fixado originariamente o valor cadastral e a valorização ou desvalorização posterior do imóvel.

\* § 1º com redação determinada pela Lei 2786, de 21 de maio de 1956.

§ 2º - A alegação de urgência, que não poderá ser renovada, obrigará o expropriante a requerer a imissão provisória dentro do prazo improrrogável de 120 (cento e vinte) dias.

\* § 2º com redação determinada pela Lei 2786, de 21 de maio de 1956.

§ 3º - Excedido o prazo fixado no parágrafo anterior não será concedida a imissão provisória.

---

<sup>54</sup> Decreto-Lei 3.365/41, norma que rege as execuções das desapropriações de Utilidade Pública e de Interesse social.

\* § 3º com redação determinada pela Lei 2786, de 21 de maio de 1956.<sup>55</sup>

A legislação acima descrita (art. 15 do DL 3.3635/41) vai na contramão do que determina o art. 5º, XXIV da Constituição Federal de 1988, que assim diz que “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”.

Dentro desse preceito da norma maior, as execuções de desapropriações deveriam ocorrer de modo justo e com as indenizações prévias. Como permitir então ao órgão expropriante emitir-se na posse do bem expropriado, mesmo que seja em caráter provisório, antes mesmo do proprietário receber a indenização? Como fica esse princípio constitucional?

A Administração Pública promove ações judiciais em todos os casos em que os expropriados são detentores de posse, na finalidade de adquirir a propriedade do bem imóvel pelo órgão expropriante.

O novo Código Civil Brasileiro, no capítulo II, “Da aquisição da Propriedade do Imóvel”, art. 1238 ao art. 1259, estabelece critérios para adquirir a propriedade. O instituto da desapropriação não se caracteriza dentro do novo Código Civil Brasileiro como sendo uma forma de **aquisição**, mas sim como **perda** da propriedade.

De acordo com o Código Civil Brasileiro, Lei nº 10.406/2002, as formas de aquisição de propriedade são assim classificadas:

- Seção I Do Usucapião (art. 1238 ao art. 1244);
- Seção II Da aquisição pelo Registro do Título (art. 1245 ao art. 1247);
- Seção III Da aquisição por Acessão (art. 1248 ao art. 1259);
- Subseção I - Das Ilhas; (art. 1249);
- Subseção II - Do Aluvião (art. 1250);
- Subseção III - Da Avulsão (art. 1251);
- Subseção IV - Do Álveo Abandonado (art. 1252);
- Subseção V - Das Construções e Plantações (art. 1253 ao art. 1259).

Apesar de existir algumas decisões no âmbito judicial, com relação à desapropriação de posses, não encontramos respaldo legal, que justifique esse procedimento, pois as formas de aquisições devem seguir as formas acima elencadas.

Outro fato importante que respalda o pagamento das posses, que deveria ser levado em consideração pelo Poder Público, encontra-se estabelecido no art. 1255 do Código Civil, que assim determina: “Aquele que semeia, planta ou edifica em

---

<sup>55</sup> Idem nota anterior.

terreno alheio, perde, em proveito ao proprietário, as sementes, as plantas e as construções. Se procedeu de boa fé, terá direito à indenização”.

Como se vê, o Código Civil Brasileiro determina o pagamento para as posses desde que seja de boa fé, mesmo não sendo pelo processo de desapropriação, então porque não utilizar esses modelos regulatórios para ser estabelecido nos processos de desapropriação efetuados pela Administração Pública.

O processo de desapropriação feito no Projeto da Transposição do Rio São Francisco, há pouco tempo, especificamente aplicados no Município de Mauriti-Ce (Proc. adm. nº 59400.003871/2009-61), já existem decisões no âmbito judicial competente que contemplam o pagamento de posses. Entretanto, com o valor de 60% (sessenta por cento) do valor total da indenização.<sup>56</sup>

O valor ofertado pelo órgão expropriante deve ser considerado o justo preço, ou seja, o montante financeiro atribuído é o que deve ser pago. Diminuir esse valor de forma unilateral por parte do Poder Judiciário foge completamente dos ditames da Lei maior, a Constituição Federal do Brasil.

## **2.7. Acesso à justiça**

Os problemas das desapropriações, no que tange aos posseiros, são transferidos para as PRF (Procuradorias Regionais Federais) e AGU (Advocacia Geral da União), que atuam junto às instâncias judiciárias, ou seja, o problema é repassado para o Poder Judiciário.

Com a transferência do problema para o Poder Judiciário, agrava-se ainda mais a situação, pois, dentre as muitas dificuldades que o posseiro enfrenta, soma-se a dificuldade do acesso à justiça, uma vez que, neste caso específico, o foro competente é a Justiça Federal.

Carvalho apud Zaverucha, afirma que:

Juridicamente, os brasileiros possuem três classes: Para os da primeira, a lei só funciona em seu benefício. Os de segunda classe estão sujeitos tanto aos rigores como aos benefícios da lei. Os de terceira não têm seus direitos

---

<sup>56</sup> Informação colhida na PGE/DNOCS. Referente ao processo judicial nº 2009.81.02.2000.4733 (Manoel Messias da Cruz) correspondente ao proc. adm.

protegidos seja porque não conseguem acesso à Justiça ou porque, quando têm, terminam sendo regularmente prejudicados.<sup>57</sup>

Acessar a justiça é saber, e conseqüentemente promover, os seus direitos. Nesse aspecto, dado baixo nível educacional e financeiro dos posseiros, a contratação de bons advogados (diminuindo assim o valor da indenização a receber) ou a espera dos bons ofícios da Defensoria Pública, são aspectos que dificultam ainda mais o reconhecimento dos seus direitos.

No caso da execução da desapropriação da sede do Município de Jaguaribara, existem ainda vários casos de falta de pagamento indenizatório, vários fatores colaboram, tais como: As ações pertinentes de desapropriações foram promovidas na cidade de Fortaleza, na Justiça Federal, a cerca 280 km de distância do local da expropriação.

Outro fator que deve ser levado em consideração é a dificuldade, por parte do expropriado, em contratar bons advogados especialistas nesses casos. Por ser desapropriação de posses, o valor das indenizações, em sua grande maioria, são de proporções financeiras de pequeno porte, assim, diminuindo esse valor, proporciona um desinteresse por parte dos advogados pela causa em si.

Nessas condições de dificuldade, é normal uma ação judicial de desapropriação de posse perdurar por mais de dez anos.

A viabilidade de um acesso à justiça, passa pela construção de um direito, principalmente com os olhos voltados para a realidade social.

“A realidade social aponta para a necessidade de uma ruptura com o direito legalista, textualizado, estatal e de quebra de paradigmas de elaboração, interpretação e aplicação do direito”<sup>58</sup>.

“Um direito produzido conforme o social produz maior acesso à Justiça e, conseqüentemente, remete à questão da cidadania”<sup>59</sup>.

No dizer de Sen<sup>60</sup>, combater tais problemas significa exigir que a liberdade individual das pessoas seja considerada um comprometimento social,

---

<sup>57</sup>ZAVERUSCHA, Jorge. **FHC**, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia. Rio de Janeiro: Record, 2005. P.30.

<sup>58</sup>BEZERRA, Paulo Cesar Santos. **Sociologia Jurídica**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. P.183.

<sup>59</sup>Idem nota anterior.

<sup>60</sup> SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

transformando-se no principal fim e meio do desenvolvimento. Ou seja, nisso está implícito eliminar tudo que limita as escolhas e as oportunidades dos indivíduos. Implica, positivamente, no desfrutar de outros fatores, como educação, saúde, direitos civis e sociais, além de terra para trabalhar.

A constituição brasileira vigente, em seu art. 1º, descreve que a República Federativa do Brasil se constitui em um estado democrático de Direito, com fundamentos que se destacam: a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Sob a régia do art. 3º da aludida constituição, visa garantir a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, objetivando assim garantir a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais, provendo o bem na forma coletiva.

## 2.8. Gestão pública no processo de desapropriação

De acordo com Di Pietro<sup>61</sup> a administração decorre da Lei que fixa a finalidade a ser perseguida pelo Administrador. Entretanto, quando uma norma deixa de atender a uma realidade social existente, o princípio da eficiência deve prevalecer, até porque possui o mesmo grau hierárquico constitucional.

A ciência do Direito, no seu aspecto geral, deve estar em constante transformação em razão da dinâmica da realidade social. Por isso, novos direitos são estabelecidos diante da sociedade moderna.

A valiosa lição do Mestre André Franco Montoro apud Fuller mostra-nos outra visão do estado de direito:

[...] a realidade social e a Justiça, como valor fundamental, estão presentes em todos os momentos da vida do direito: na elaboração de normas, na sua interpretação e aplicação, nas sentenças, pareceres, petições e recursos. Aceitar as normas jurídicas estabelecidas como inexorável imposição dos detentores do poder é negar ao Jurista outra tarefa que não seja a de executor mecânico das mesmas, significa desnaturar o direito e, mais do que isso, traí-lo.<sup>62</sup>

O modelo de gestão calcado somente na legalidade produz sérios conflitos dentro da administração pública, principalmente no que tange às desapropriações dos expropriados detentores de posse, pois, sem poder indenizar, cria-se um problema social de grandes proporções.

---

<sup>61</sup> DI PETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. P.54.

<sup>62</sup> FULLER, Lon L. **O caso dos exploradores de Caverna**. São Paulo: Universitária de Direito, 2003. P. 10.

A boa gestão da coisa pública deve ser o requisito do desempenho de qualquer função administrativa.

Conforme aduz França<sup>63</sup>, o conceito de eficiência administrativa aproxima-se da noção de finalidade, uma vez que traduz o dever de se atingir a finalidade pública utilizando as melhores opções disponíveis.

Um novo modelo de Administração Pública na perspectiva de Ana Paula Paes de Paula<sup>64</sup> tem por princípio uma gestão social onde a formulação, a regulação e a execução das políticas públicas se tornariam mais democráticas se fossem criados os conselhos, fóruns e outras instituições que permitam a deliberação e o controle social.

Uma política que requeira um gestor público com habilidades para negociação e a capacidade de operar na fronteira tênue entre a técnica e a política, desenvolvendo ações voltadas para os problemas da democracia, da representação e da participação.<sup>65</sup>

A Gestão Pública participativa tem duas características importantíssimas: a primeira é a transferência de encargos para a sociedade civil e a segunda é assumir o ônus da responsabilidade com a gestão pública.

O desenvolvimento de uma comunidade, a partir de uma gestão participativa, multiplica o conhecimento (político e socioeconômico), visando, assim, garantir os seus direitos enquanto cidadão.

Por certo, a participação dos expropriados na fase executória das desapropriações seria uma forma legítima de mitigar os efeitos negativos decorrentes desse processo.

## **2.9. Instituto da posse e da propriedade, diálogo com as normas legais que podem convergir com a legislação atinente à desapropriação**

---

<sup>63</sup> FRANÇA, Vlademir da Rocha. **Eficiência Administrativa na Constituição Federal**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar e Fundação Getúlio Vargas, 2000.

<sup>64</sup> PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova Gestão Pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005. P. 171.

<sup>65</sup> PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova Gestão Pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005. P. 170.

### 2.9.1. Posse

Dentro de um conceito técnico e de acordo com Fulgêncio, a posse possui três grandes influências, no âmbito jurídico, para sua definição:

- a) Dos Glosadores. A posse era o contato físico com a coisa, poder físico, enquanto que, para outros, tê-la com a intenção de dono era o que constituía o elemento anímico do contato.
- b) De Savigny. A posse consistia na faculdade real e imediata de dispor fisicamente a coisa com a intenção de dono, e de defendê-la contra as agressões de terceiros.
- c) De Ihering. A posse consiste no fato de uma pessoa proceder intencionalmente em relação à coisa, como normalmente o proprietário procede, a dizer, na posse tem a propriedade a sua imagem exterior, este direito, a sua posição de fato.<sup>66</sup>

O instituto da posse surge, de acordo com Torres<sup>67</sup>, no Direito brasileiro com o advento da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, mais conhecida como "Lei das Terras", que legalizava as terras devolutas do Império brasileiro. Tal fato proporcionou uma verdadeira mudança social e econômica, transformando de forma vertiginosa a estrutura fundiária do Brasil.

A supracitada Lei segundo Torre<sup>68</sup> marca o fim do chamado "regime de posses" no Brasil, ou seja, do sistema segundo o qual a aquisição de tratos ou datas de terra se dava por intermédio de uma posse que proporcionasse povoamento e utilização econômica do bem. Tal regime de posses cristaliza-se fortemente marcado pelo costume social e pelo senso comum, tendo como pano de fundo a falência do sistema de concessão de sesmarias (extinto no Brasil em 1822, pouco antes da independência).

De fato, “o sistema de sesmarias foi uma evolução do direito de posse, pois teve como objetivo explorar as terras devolutas, cujo detentor não tinha o direito de propriedade, mas o direito de fazer uso da terra.”<sup>69</sup>

A colonização na região do sertão nordestino ocorreu a partir do século XVIII e, de acordo com Andrade<sup>70</sup>, foi caracterizada por grandes latifúndios, onde a terra era explorada por sitiantes que tomaram posse da região, mas, sem terem acesso

<sup>66</sup> FULGÊNCIO, Tito. **Da posse e das ações possessórias**: teoria legal. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. P.04.

<sup>67</sup> TORRES, Marcos A. de Azevedo. **A propriedade e a Posse**: um confronto em torno da Função Social. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. P. 183.

<sup>68</sup> Idem nota anterior.

<sup>69</sup> ANDRADE, Manuel Correia de. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1995.

<sup>70</sup> Idem nota anterior.

às autoridades coloniais, não conseguiram, por conseqüência, obter as cartas de sesmarias <sup>71</sup>.

Como se vê, a colonização do Nordeste brasileiro foi feita por ocupação territorial por meio do instituto da posse.

Na década de 70, nos governos dos militares, foi lançado o Sub-Programa de Redistribuição e Regularização de Terras, estimulando assim a agroindústria do Norte e do Nordeste com o PROTERRA/FUNTERRA<sup>72</sup>. Foi um programa que muito se desviou do padrão de reforma agrária, tendo em vista que ele visava ao incremento da produtividade rural no Nordeste.

Ocorre que a maioria dos beneficiados eram os grandes fazendeiros, sendo que as ações voltadas para os pequenos produtores restringiram-se a ações de mera redistribuição e regularização de posses de terras, abrangendo tão somente algumas regiões dos Estados do Ceará, Paraíba e Pernambuco.

O novo Código Civil Brasileiro passou a reconhecer o direito de posse, § 4º do art. 1244, dentro de um aspecto coletivo, vejamos:

*§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.*

*§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.*<sup>73</sup>

De acordo com o novo Código, o direito de posse passa a ser reconhecido no âmbito coletivo. Assim, nasce uma nova forma para aquisição da propriedade, sob a régia da função social, ou seja, no contexto da realidade social.

A função social da propriedade é dos assuntos mais discutidos no universo jurídico, por ser uma matéria de que traz posicionamentos diferenciados pelos ilustres doutrinadores jurídicos.

---

<sup>71</sup>A obtenção de carta de sesmaria era o modo legal de apropriação de terras no Brasil colonial, ao qual tinham acesso apenas uns poucos privilegiados. O regime de sesmarias passou por várias modificações e prevaleceu no Brasil até julho de 1822, quando foi extinto.

<sup>72</sup> PROTERRA E FUNTERRA – Programas de governo visando à regularização e distribuição de terras exclusiva para o Nordeste brasileiro, conforme definição do Prof. Cassio Borges na revista SEMEAR, set. 1998.

<sup>73</sup>BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de Janeiro de 2002. Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro.

Para Torres<sup>74</sup>, a propriedade sobrevive sem o exercício da posse de forma abstrata, com base no título aquisitivo. A posse não sobrevive sem a realidade de sua existência, não sendo razoável imaginar posse meramente abstrata. Daí a função social ser mais evidente na posse e do que na propriedade, fato este, devidamente comprovado pela essência de cada um dos Institutos apresentados.

O princípio da função social da propriedade é norteador da ação do poder público, ao mesmo tempo constitui um direito coletivo, visando, assim, promover um equilíbrio social.

Dentro das normas que regem a matéria expropriatória, destacamos a Lei nº 4.519, de 02 de Dezembro de 1964, que foi elaborada um dispositivo legal exclusivamente para aplicação nas desapropriações a serem executadas no Nordeste brasileiro, onde o objetivo central foi o instituto da posse.

### 2.9.2. Da propriedade

A propriedade, no que tange aos bens imóveis, principalmente em áreas consideradas rurais, a partir do novo conceito desse instituto, ou seja, cumprir uma função social, tem gerado grandes conflitos no campo, causando acirrados debates no âmbito jurídico, repercutindo em toda a sociedade civil.

Ancorada nas idéias liberais, de acordo com Torres<sup>75</sup>, a Carta Magna do Império do Brasil consagrava a inviolabilidade e a plenitude da propriedade privada, resguardando, entretanto, a possibilidade da desapropriação em favor do bem público, quando verificado legalmente.

Por seu turno, a primeira carta republicana, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891<sup>76</sup>, em nada inovou o direito de propriedade em relação à Constituição do Império.

A Constituição de 1934, segundo Borges<sup>77</sup> surge inspirada no ideário social fermentado a partir de meados do século XIX. Espelhando-se nas Constituições Mexicana, de 1917, e Alemã, de 1919, essa constituição dá novo contorno ao direito

---

<sup>74</sup> TORRES, Marcos A. de Azevedo. **A propriedade e a Posse**: um confronto em torno da Função Social. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. P. 303.

<sup>75</sup> TORRES, Marcos A. de Azevedo. **A propriedade e a Posse**: um confronto em torno da Função Social. Rio de Janeiro. Lúmen Júris, 2007. P.94.

<sup>76</sup>BORGES, Antônio Moura. **Desapropriação**. Mato Grosso do Sul: Futura, 2008.

<sup>77</sup>Idem nota anterior.

de propriedade, ajustando-o ao interesse social definido em lei, conforme disposto no art. 113, nº 17.

É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito a indenização ulterior.<sup>78</sup>

Com o intuito de evitar conflitos ideológicos, segundo Borges<sup>79</sup>, ante as crescentes reivindicações sociais, que já há cem anos expressavam anseios populares na Europa, a outorgada Carta de 1937, no art. 122, nº 14, retira o balizamento do interesse social, ressalvando apenas a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia<sup>80</sup>.

Por seu turno, de acordo com Salles<sup>81</sup> o legislador constituinte de 1946, reportando-se ao direito de propriedade, introduziu significativas inovações no ordenamento constitucional brasileiro.

A Carta Magna de então, em seu art. 147, condiciona o uso da propriedade ao bem-estar social e faculta ao legislador infraconstitucional promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos, aludindo à indenização prévia, justa e em dinheiro no caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social.

O então senador, Antonio Ferreira de Souza, pronunciando-se sobre o tema, assim se expressava:

Há um conceito que vem sofrendo, nos últimos tempos, certas modificações aceitas por todos aqueles que se preocupam com os problemas da justiça social, é o da propriedade. Não estamos mais nos velhos tempos da propriedade quiritária, nem naqueles em que ela se definia como direito de usar, gozar e abusar de uma qualquer. Foram-se os tempos, a época em que a propriedade era considerada um atributo individual destinado à satisfação de prazeres ou necessidades individuais. Hoje, sociólogos e juristas estão de acordo em que a propriedade, se não era uma necessidade social, tem essa função. Sem se atentar nessa feição social, ela se tornaria instituto quase injustificável. [...] Devemos estabelecer também a possibilidade de uma desapropriação que não seja, nem por necessidade do Estado, em si, como órgão da sociedade em geral, nem por

---

<sup>78</sup> Idem nota anterior.

<sup>79</sup> BORGES, Antonio Moura. **Desapropriação**. Mato Grosso do Sul: Futura, 2008.

<sup>80</sup> Idem nota anterior.

<sup>81</sup> SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da Doutrina e da Jurisprudência**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

utilidade pública, para qualquer serviço do Estado. Nós devemos também possibilitar a desapropriação sempre que necessária à ordem social, à vida social das propriedades inúteis, as que poderiam ser cultivadas e não o são; aquelas cujo domínio absoluto chega a representar um acinte aos outros homens; os bens que não produzem e recebem a valorização do próprio Estado ou do trabalho coletivo a fim de tornar a propriedade uma riqueza social, seja porque vá dividi-la entre os que pretendem cultivá-la, seja para outro fim de ordem coletiva.<sup>82</sup>

A Constituição de 1967, ainda de acordo com Borges<sup>83</sup> outorgada pela junta militar que governava o país, não trouxe alteração quanto ao direito de propriedade, mas inovou quanto à desapropriação por interesse social, atribuindo competência exclusiva à União, previsão de pagamento em títulos da dívida pública com garantia de correção monetária, previsão de planos nacional e regionais de reforma agrária, criação de zonas prioritárias etc.

A Carta Magna de 1988, para Salles<sup>84</sup>, é o resultado da correlação de forças expressas no Congresso Nacional Constituinte, não chegando a alterar o conteúdo do direito de propriedade já plasmado nas cartas anteriores, mas criou algumas dificuldades para a realização da desapropriação por interesse social para reforma agrária. Essa constituição restaurou a exigência da antecipação do pagamento indenizatório, que havia sido suprimida pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, fez emergir o conceito de propriedade produtiva como parâmetro de imóvel a ser preservado da desapropriação, isentou ainda do alcance desta a pequena e a média propriedade e criou a cláusula de “preservação do valor real” para os títulos indenizatórios, desconhecendo os índices oficiais usados pelo próprio governo para atualização de seus créditos em atraso.

Além dessas exigências, trouxe, para o nível constitucional, os parâmetros de contorno do princípio da função social da propriedade.

Esse exame extensivo deixa demonstrado que, na atualidade, existe uma consciência mundial de que a propriedade privada dos recursos produtivos, de modo especial a do solo, não é mais o direito subjetivo do proprietário.

Este se tornou mero preposto da sociedade, detentor de poderes instrumentais, que deverão ser exercitados na exata medida do necessário, para

---

<sup>82</sup>Discurso proferido pelo então senador Antônio Ferreira de Sousa na constituinte de 1946. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>.

<sup>83</sup> BORGES, Antônio Moura. **Desapropriação**. Mato Grosso do Sul: Futura, 2008.

<sup>84</sup> SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da Doutrina e da Jurisprudência**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

realizar o interesse social definido em lei. Esse interesse social compreende as condições de vida, bem-estar e progresso do proprietário e do grupo social.

A Constituição de 1988 é por demais clara quando, no art. 5º, incisos XXII e XXIII, afirma que a propriedade tem que exercer a função social. As determinações feitas nesses dispositivos constitucionais se aplicam em exercer uma função social e a previsão da desapropriação (art. 186 e art. 182, 4º, III) altera, substancialmente, o conceito de propriedade, o qual não se pode mais qualificar como absoluto.

Destarte, o instituto da propriedade de acordo com a Constituição do Brasil não só é possuir o título de domínio da área, mas, para legitimar a propriedade, cumprir uma função Social, pois, caso não cumpra essa função, poderá perder esse título.

Do outro lado, o instituto da posse por si só cumpre uma função social. Entretanto, o posseiro não detém a documentação da área referente ao seu pedaço de chão e, por consequência, não tem direito à indenização dentro do processo de desapropriação.

Uma desapropriação eficiente é perceber que a função social de um imóvel é um processo legal, passivo plenamente de indenização.

### 3. CAPÍTULO II - DESAPROPRIAÇÃO: MODELO PARTICIPATIVO REALIZADO NO AÇUDE PÚBLICO CASTANHÃO

#### 3.1. Aspectos históricos e geográficos da região do Vale do Jaguaribe

Segundo Andrade<sup>85</sup>, a colonização brasileira se iniciou na região Nordeste, do litoral, com a cana de açúcar, para o interior ou para o amplo sertão nordestino semi-árido, com a pecuária extensiva.

Freire<sup>86</sup> afirmava que, no Vale Jaguaribano, o grande motor da colonização foi a pecuária e, mais tarde, tomou importância o algodão, contribuindo para imprimir, à estrutura fundiária do sertão nordestino, o binômio gado – algodão, o que persistiria até o século XX. Nesse processo, cresceram cidades, capitânias inteiras renasceram e a criação do Estado latifundiário tomou contorno. Impondo-se e superpondo-se ao espaço indígena, ela foi indutora de novos parâmetros produtivos e culturais.

Afirmava ainda Freire<sup>87</sup> que a ocupação “civilizatória” no Vale do Jaguaribe teve início no século XVII com a doação da primeira sesmária do Jaguaribe em 1681. Essa sesmária, doada a Manoel Abreu Soares e seus catorze companheiros que vieram combater os índios no Ceará, estendia-se da foz do Rio Jaguaribe, no atual município de Aracati, até o Boqueirão do Cunha, no atual município de Alto Santo, numa extensão de 150 km, aproximadamente.

Ainda comenta o mesmo autor<sup>88</sup> que a Vila de Santa Rosa de Lima foi o início da sede municipal de Jaguaribara. No ano de 1924, a Vila de Santa Rosa surgiu no cenário nacional após o assassinato, nas imediações da Vila, de Tristão Gonçalves, revolucionário cearense que fez parte da Junta Governativa como Presidente da Província do Ceará, na Confederação do Equador. Este movimento reagiu contra a dissolução da Assembléia Constituinte pelo Imperador.

O município de Jaguaribara-Ce, que fica as margens do maior rio da bacia hidráulica que envolve o Estado do Ceará, tem como seu representante ilustre, dentro do contexto Regional, o Sr. Tristão Gonçalves de Alencar Araripe, morto naquela região, no local denominado Alto dos Andrade, onde existe um pequeno

---

<sup>85</sup> ANDRADE, Manuel Correia de. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1995.

<sup>86</sup> FREIRE, Manoel Augusto. **Vale do Jaguaribe: uma análise histórica**. Fortaleza: UFC, 1992

<sup>87</sup> Idem nota anterior.

<sup>88</sup> FREIRE, Manoel Augusto. **Vale do Jaguaribe: uma análise histórica**. Fortaleza: UFC, 1992.

monumento ao herói.<sup>89</sup>

Jaguaribara significa “Moradores do rio da Onça”, esse pequeno lugarejo habitado por uma tribo tupi era Distrito de Jaguaratama-Ce. Passou a ser o atual Município a partir do Decreto Lei nº 1.113, de 30 de dezembro de 1943.<sup>90</sup>

A partir de 1985, a realidade do Projeto Castanhão começou a fazer parte das discussões entre a poluição, por ser uma obra de grande porte, considerado o maior açude público do Brasil, atingindo vários municípios, sendo o principal atingindo o município de Jaguaribara com 2/3 de sua área total<sup>91</sup>.

Remonta ao ano de 1910, o início dos estudos geológicos e topográficos para a construção do açude Castanhão. A IOCS<sup>92</sup>, através do Consultor Engenheiro Americano Roderic Crandall, identificou o Boqueirão do Cunha como sendo o melhor local para a construção de uma barragem.<sup>93</sup>

De acordo com a descrição de CRANDALL<sup>94</sup>, o limite extremo ao sul das terras irrigáveis na Bacia do Baixo Jaguaribe é o Boqueirão do Cunha, onde o vale do rio torna-se mais estreito e rochoso, aumentando a declividade do leito.

No entanto, ele não considerava uma acumulação nas proporções atuais, mais uma represa de diversão, para dirigir a água para canais de irrigação e perenização do Rio Jaguaribe, para irrigação do Baixo Jaguaribe. Preocupava-se em garantir o suprimento de recursos hídricos através de barragens como Banabuiú e Orós, não deixando somente para uma represa a possibilidade de armazenamento.

O referido Engenheiro<sup>95</sup> ainda descrevia que a Barragem do Boqueirão do Cunha deveria ser de um tipo muito forte e resistente para aguentar as enxurradas que lhe correriam por cima em certos anos de chuvas, que encheriam todos os Açudes e fariam todos sangrar ao mesmo tempo.

Vislumbrava a garantia de controle das cheias para o Baixo Vale, mesmo alertado que a principal característica dessa região é o plantio de vazantes, ou terras baixas, e continuou o desmatamento das margens do rio Jaguaribe, gradualmente aumentando a rapidez de formação e a violência destruidora das enchentes.

---

<sup>89</sup> Informação obtida no site oficial do município de Jaguaribara. Disponível em: <<http://www.novajaguaribara.ce.gov.br>>.

<sup>90</sup> Idem nota anterior.

<sup>91</sup> Idem nota anterior.

<sup>92</sup> IOCS – Inspeção de Obras Contra as Secas, hoje DNOCS.

<sup>93</sup> GRANDALL, Roderic. **Geografia, Geologia, Suprimento d'água, Transportes e Açudagem nos Estados Orientais do Norte do Brasil**: Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba. [s.l.]: [s.n.], 1982.

<sup>94</sup> Idem nota anterior.

<sup>95</sup> Idem nota anterior.

No boqueirão, onde atualmente está construída a toma d'água da represa, existia uma caverna, conhecida como Caverna do Doutor, que serviu de residência e escritório ao consultor Crandall. Encontrada durante as escavações da obra, ficou como registro da caverna, um bloco de pedra com os seguintes dizeres: Região São Salvador, Caverna do Mistério, Obra do Fim dos Tempos, 1893.

### 3.2. Açude Castanhão

De 1982 a 1984, como parte integrante dos estudos para transposição de vazões do Rio São Francisco para as regiões do semi – árido do nordeste, o DNOS (Departamento Nacional de Obras e Saneamento) contratou os estudos preliminares e, em 1985, a elaboração do anteprojeto da Barragem do Castanhão.

Com a extinção do DNOS<sup>96</sup>, o DNOCS<sup>97</sup> responsabilizou-se pelos Projetos Básicos e Executivos. Em 16 de novembro de 1995, a obra foi iniciada pela Empresa Andrade Gutierrez S.A, através do Contrato PGE-09/1991, sob a fiscalização direta do DNOCS.<sup>98</sup>

Partindo de Fortaleza, saindo pela BR-116, percorrendo esta estrada até o quilômetro 253, à direita encontram-se os diques até a área de barramento principal, no município de Alto Santo. Também se pode chegar à Barragem pela nova sede urbana de Jaguaribara (Foto1), vindo de Morada Nova – Ce.



Foto1: Nova Jaguaribara

A construção da barragem causou impactos diretos nos municípios de Jaguaretama, Jaguaribara, Jaguaribe, Alto Santo e Morada Nova. Este último município cedeu terras rurais para a construção da sede urbana de Jaguaribara,

---

<sup>96</sup> Departamento Nacional de Obras e Saneamento- DNOS.

<sup>97</sup> Departamento Nacional de Obras Contra as Secas- DNOCS.

<sup>98</sup> Vários termos aditivos foram firmados para construção desse empreendimento. Informação extraída da PGE/DNOCS.

juntamente com Jaguaretama. Considerou-se que os maiores impactos socioeconômicos estão concentrados em Jaguaribara.

O restante dos municípios acima explicitados, que foram atingidos pelas águas do açude Castanhão, não foram atingidos em sequer 10% (dez por cento) da área inundada.

O Açude foi formado pelo barramento do Rio Jaguaribe, em seu médio curso, na localidade do Boqueirão do Cunha, situada a aproximadamente 4,5 km a sudoeste do Distrito de Castanhão, município de Alto Santo, Estado do Ceará, e com a formação do lago atingindo os municípios de Jaguaretama, Jaguaribara, Jaguaribe e Alto Santo.<sup>99</sup>

Para liberação do licenciamento visando a construção do Açude Público Castanhão, esse empreendimento teria que gerar, a partir da formação do lago, respeitando a legislação de recursos hídricos, os seguintes objetivos:

- Irrigação de 43.000 hectares de terras férteis do Chapadão do Castanhão e Chapada do Apodi;
- Garantia d'água para abastecimento da Região Metropolitana de Fortaleza;
- Controle de Cheias do Baixo Jaguaribe, permitindo o aproveitamento de uma área de 25.000 hectares de várzeas potencialmente irrigáveis;
- Produção de 3.800 toneladas/ano de pescado, potencial decorrentes da exploração do espelho d'água, bem como consequência do fomento à pesca através da construção de uma Estação de Piscicultura;
- Instalação de uma usina hidrelétrica, pelo sistema de tubos-bombas, com capacidade de gerar 22,5 megawatts;
- Criação de um pólo turístico, de caráter regional;
- Reservatório – pulmão, integrante do sistema de transposição de vazões do Rio São Francisco.<sup>100</sup>

Com capacidade máxima de acumulação de 6,7 bilhões de metros cúbicos d'água, a barragem é do tipo Terra Homogênea, com o trecho central em CCR (Concreto Compactado com Rolo), o comprimento total é de 10,45 Km. É composta de nove diques de fechamento das selas topográficas, tendo a barragem principal 3,45 Km, com altura máxima do maciço acima da fundação de 60 metros e cota do coroamento correspondente a 111,00<sup>101</sup>.

<sup>99</sup> Informação extraída do projeto básico e executivo do Projeto Castanhão.

<sup>100</sup> Informação extraída do próprio relatório de impacto ambiental apresentado pelo DNOCS à Secretaria de Meio Ambiente - SEMACE.

<sup>101</sup> Fonte extraída do DNOCS. Ficha técnica contida no projeto executivo.

Para o nível d'água máximo normal, o volume total acumulado é de 4,46 bilhões de metros cúbicos, e o volume útil é de 4,21 bilhões de metros cúbicos, descontados o volume morto de 250 milhões de metros cúbicos de água, ocupando uma área de bacia hidráulica de 325 km<sup>2</sup>. O volume de solo aplicado é de 3.957.782 metros cúbicos e de CCR, de 934.581,94 metros cúbicos.

Passados oito anos, no Final do Governo do Sr. Fernando Henrique Cardoso, precisamente no dia 24 de dezembro de 2002, véspera de natal, foi inaugurada a Barragem Castanhão (Fotos 2 e 3), pelo então Presidente e pelo Governador do Estado do Ceará, Tasso Jereissati.<sup>102</sup>



Fotos 2 e 3: Barragem do Castanhão em Jaguaribara-Ce, construída pelo DNOCS.

O total de investimentos com recursos federais para todo o complexo do Castanhão ficou em torno de 336 milhões de reais, sendo que, desse total, só para a barragem, foi empregada a soma de R\$ 269,9 milhões, até o final de 2002.

### **3.3. Os mecanismos de participação popular**

A partir de 1986, marco legal das exigências dos órgãos ambientais da prévia elaboração de Avaliação dos Impactos Ambientais (AIA),<sup>103</sup> para projetos considerados potencialmente poluidores, a população passou a integrar o processo de planejamento e tomada de decisão de construção de grandes empreendimentos, principalmente de infra-estrutura hídrica.

No ano de 1990, o DNOCS celebrou um convênio de nº 17/PGE/DNOCS, de 23 de agosto de 1990, com o Governo do Estado do Ceará, para construção da

---

<sup>102</sup> Reportagem extraída do Jornal "Diário do Nordeste", de 24 de dezembro de 2002.

<sup>103</sup> Resolução CONAMA – (Conselho Nacional do Meio ambiente) Nº001, de 23 de janeiro de 1986.

Barragem, responsabilizando-se por diversas ações, inclusive pelas questões relacionadas com a população atingida.

Naquela ocasião, nos anos 90, o DNOCS era alvo de várias denúncias de corrupção, de publicidade nacional, principalmente no Estado de Pernambuco, jocosamente denominado pela imprensa nacional de “Escândalos dos Poços ou Poços do Inocência”<sup>104</sup>. Foi com esse perfil, de desconfiança por parte da sociedade civil, que foi estabelecido o início dos trabalhos de execução do projeto Castanhão. Uma verdadeira batalha iniciou-se contra a construção da Barragem. A população organizou-se e buscou fóruns onde pudesse se manifestar.

A população potencialmente atingida tinha conhecimento que, como principal impacto negativo da construção da Barragem, 2/3 do município de Jaguaribara, incluindo a sua sede, seriam inundado.<sup>105</sup>

À época, surgiu a liderança de Irmã Bernadete<sup>106</sup>, muito importante para o processo, que buscou organizar a luta, não para questões corporativas e individuais, mas sempre com o caráter de coletividade.

Na certeza de que a construção da Barragem era uma decisão irreversível<sup>107</sup>, a população organizada tratou de obter ganhos para a população atingida, identificando terras férteis para construção de projetos de irrigação, solicitando que as desapropriações fossem pagas previamente, defendendo a antecipação de pagamentos, em casos excepcionais, entre outros itens da pauta.

O DNOCS celebrou convênio com Prefeitura de Jaguaribara, no ano de 1997, para que a Prefeitura desapropriasse, com recursos do DNOCS, a área necessária (projeto urbanístico aprovado) para a construção da nova cidade de Jaguaribara, assim como preparasse as escrituras dos imóveis das famílias que optassem pela permuta.

As famílias residentes em Jaguaribara, possuidoras de somente um imóvel, em sua grande maioria, não eram detentoras de escritura. Apenas havia o consentimento do proprietário em ceder um lote de 6,30 x 18, 00, para construção de sua residência ou comércio.

---

<sup>104</sup> Reportagem *Indústria da Miséria*, capa na revista veja, de 21.04.1993.

<sup>105</sup> Informação, contida no relatório final apresentado ao DNOCS, com relação no que tange ao Projeto Básico.

<sup>106</sup> Irmã Bernadete, Freira e Presidente local da Pastoral da Terra, no Vale do Jaguaribe, de acordo com as atas de reunião realizadas com o Grupo Multiparticipativo.

<sup>107</sup> Nessa ocasião a Licença Ambiental já havia sido concedida. Licença COEMA (Conselho estadual do Meio Ambiente-Ce) nº039, de 29 de agosto de 1994.

De acordo com o cadastro imobiliário feito na antiga Jaguaribara, realizado pelo DNOCS e a SEINFRA - Secretaria de Infraestrutura do Estado do Ceará, no ano de 2000, tiveram inicialmente direito ao plano de reassentamento de cerca de 892 famílias, correspondendo a cerca de 3.651 pessoas.<sup>108</sup>

A nova sede do município de Jaguaribara foi inaugurada em 25 de setembro de 2001. Entretanto, poucas famílias foram para a nova cidade, somente depois da enchente de 2004, a cidade foi realmente ocupada.

Em 2005, no dia 03 abril, o Jornal “Diário do Nordeste”, trazia uma reportagem onde o MAB (Movimento dos Atingidos por Barragem) fazia a seguinte denúncia:

De acordo com José Alves, um dos coordenadores do MAB, afirma que são, pelo menos, 100 famílias prejudicadas, ‘não existe emprego, nem terra e ainda falta pagar a nossa terra’. ‘De que adianta essa água se não serve para nós’, contou Paulo Diógenes<sup>109</sup>.

Dessa vez no Jornal “O Povo”, sob o título “Água para Quem?”, a prefeita de Jaguaribara faz uma reflexão sobre o uso dos recursos Hídricos no Estado do Ceará:

Segundo Maria Emília, Jaguaribara, onde está localizado o lago do Castanhão, o maior reservatório do Ceará, que hoje acumula 2.317.570 metros cúbicos hídricos, continua com a necessidade de abastecimento por meio de carro pipa. O município é um dos 33 que tiveram a situação de emergência reconhecida pelo Governo Federal por causa da seca. Não é para ser assim. A água está bem pertinho, é bonita para se olhar, mas a comunidade não pode usufruir totalmente dela. Muitos agricultores que foram retirados de suas terras para construção da barragem continuam sem nenhuma fonte de renda. Jaguaribara não precisa estar na lista que pede ajuda.<sup>110</sup>

Na reportagem, o Jornal “Diário do Nordeste” de 11 de dezembro de 2010, abre espaço de uma página inteira para comentar a audiência pública na cidade de Jaguaribara, realizada pela Defensoria Pública do Estado do Ceará e da União, intitulada “A primeira cidade planejada do Ceará, Nova Jaguaribara, não resolveu problemas essenciais a moradores”, assim comenta:

Há nove anos, desde a construção da primeira cidade planejada do Ceará, e há sete, da inauguração do maior reservatório de água, algumas famílias não têm escritura das casas e outras não foram indenizadas [...]. O representante da Secretaria de Desenvolvimento Agrário – DAS, José Maria, alegou que: ‘a burocracia impede que a gente faça as coisas no ritmo que a gente quer’.

---

<sup>108</sup> Arquivo do DNOCS, informação contida no convênio firmado com o governo do Estado do Ceará, dentro das ações estabelecidas em conjunto.

<sup>109</sup> Informação extraída do Jornal “Diário do Nordeste”, de 03 de abril de 2005.

<sup>110</sup> Artigo extraído do Jornal “O Povo”, de 22 de julho de 2005.

‘Não há compromissos dos políticos. Desde o início da construção da barragem, nos anos 90, que são prometidas as saídas para esse problema. Graças à pressão das comunidades e das instituições da comissão pastoral e MAB (movimentos dos atingidos por Barragem) existiram conquistas’, declara irmã Bernadete, líder na época da Comissão Pastoral da Terra.<sup>111</sup>

A Associação dos Moradores de Jaguaribara, fundada em 21 de agosto de 1989<sup>112</sup> e contando com cerca de 80 associados, segundo estudo de relocação da cidade de Jaguaribara, elaborado em 1992, têm como meta principal a defesa dos interesses do município em face da implantação do Açude Público Castanhão.

A Associação desenvolveu duas lutas paralelas: a primeira, contra a implantação do Açude, considerada a fase de início da Associação, e a segunda, diante da efetiva implantação da barragem, são reivindicações quanto às justas indenizações em tempo hábil, além da relocação dos núcleos urbanos e do reassentamento da população antes do início das obras. A associação recebe assessoria jurídica do CETRA (Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador).<sup>113</sup>

A Casa da Memória de Jaguaribara é o local em que foram organizadas as peças, artefatos, documentos referentes à cidade e sua mudança. Ainda neste local, encontram-se algumas atas de reuniões ocorridas pelo MAB, Pastoral da Terra etc.

A participação da população foi um rico processo de aprendizagem, em que a comunidade atingida tinha vez e voto no grupo criado pelo Governo do Estado do Ceará e DNOCS, denominado Grupo Multiparticipativo.

O Governo do Estado do Ceará, com o objetivo de acompanhar a construção do Complexo Castanhão, de forma participativa, de modo a assegurar a justa compensação a todos os atingidos e, adicionalmente, a criar as condições para a participação destes nas oportunidades de negócios e progresso decorrentes do empreendimento, criou o Grupo de Trabalho Multiparticipativo para o acompanhamento das obras da barragem do Castanhão.

Esse grupo foi criado através do Decreto nº 23.752, de 18 de julho de 1995, constituído inicialmente de 12 representantes das Prefeituras Municipais e das comunidades dos Municípios de Jaguaribe, Jaguaribara, Jaguaretama e Alto Santo, além de quatro funcionários do governo Estadual, um representante da Assembléia Legislativa e dois representantes do DNOCS.

---

<sup>111</sup> Reportagem extraída do Jornal “Diário do Nordeste”, de 11 de dezembro de 2010.

<sup>112</sup> A primeira ata consta nos anais da Casa de Memória de Jaguaribara.

<sup>113</sup> CENTRA – Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador.

Posteriormente, esse colegiado (Grupão) ficou assim estabelecido: representantes do Serviço Público (poder executivo estadual e federal): 01 (um) representante da Secretaria dos Recursos Hídricos – SRH, que preside o Colegiado; 01 (um) representante da SEINFRA; 01 (um) representante da Secretaria do Governo – SEGOV; 01 (um) representante da Secretaria de Desenvolvimento Rural S.D.R.; 02 (dois) representantes do DNOCS; 01 (um) representante da SEAGRI; 01 (um) representante do INCRA e 01 (um) representante da SEPLAN. O poder legislativo tem 01 (um) membro: 01 (um) representante da Assembléia Legislativa; a Sociedade Civil possui: 03 (três) representantes do Município de Jaguaratama, sendo um membro nato, o prefeito; 03 (três) representantes do Município de Alto Santo, sendo um membro nato, o prefeito; 03 (três) representantes do Município de Morada Nova, sendo um membro nato, o prefeito.

#### 1 – Organograma do Grupo Multiparticipativo

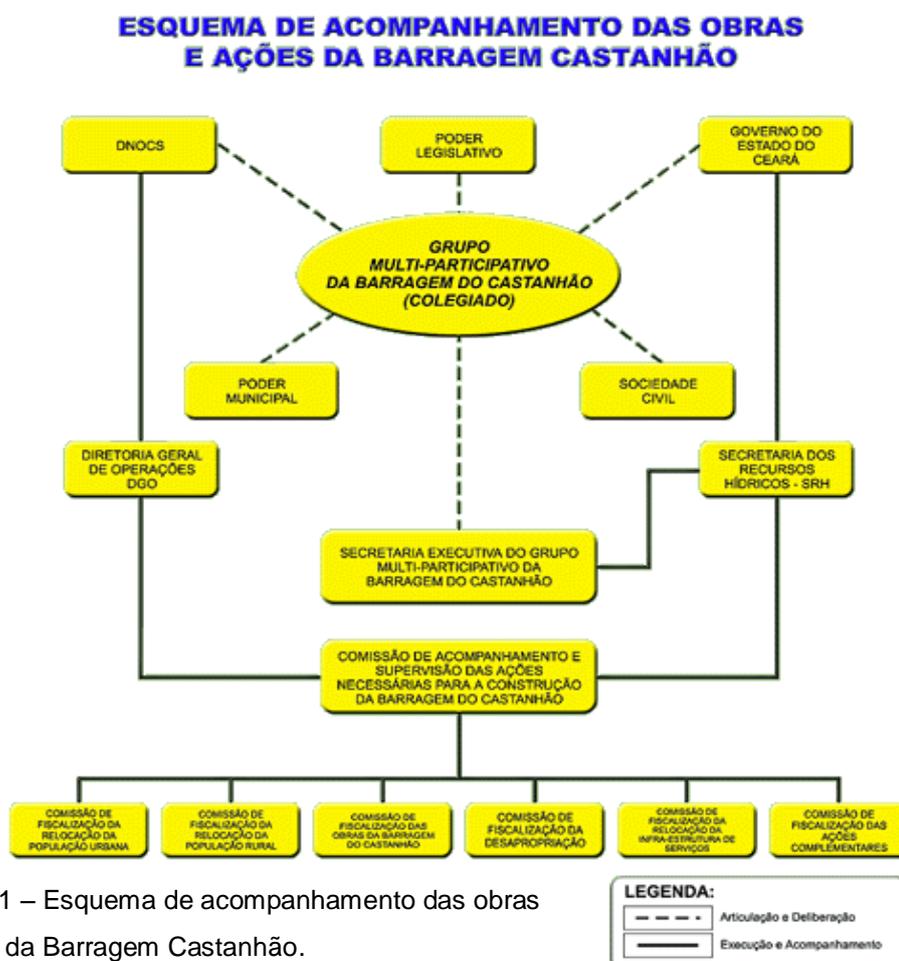


Gráfico 1 – Esquema de acompanhamento das obras e ações da Barragem Castanhão.

fonte: Secretaria de Recursos Hídricos – SRH/CE

O Grupão se reuniu mensalmente, por oito anos consecutivos, às segundas terças-feiras do mês, passando a ser a cada dois meses já no final da conclusão do empreendimento.

Inicialmente, o Grupão reunia-se em Fortaleza a cerca de 300 quilômetros da barragem, portanto, muitos representantes da comunidade não podiam viajar para essas reuniões mensais. Então, o grupo de trabalho começou a se reunir perto da comunidade, para garantir a participação, aumentando a confiança <sup>114</sup>.

Na condição de consultor externo, assim manifestou Sunil Tankha quando, que veio à Fortaleza em 1999 para analisar a experiência participativa do Grupão:

Está concentrado na participação indicada desde o começo. Eu acho que isso é um bom exemplo que vimos no modelo do Ceará de reassentamento que foi seguido no Castanhão. Isso é muito importante para fazer com que as pessoas sintam que há um mecanismo de participação realmente. É uma estrutura muito boa que foi colocada aí, para encorajar a participação comunitária. O que deve ser construída realmente são a confiança e a credibilidade. Sem credibilidade, mesmo o melhor plano que seja apresentado à comunidade, não terá aceitação. De forma que, se há pouca confiança das comunidades, por melhor que seja o plano de reassentamento, ela tende a não confiar muito porque sempre estarão desconfiando do governo. <sup>115</sup>

De acordo com a avaliação do consultor contratado pelo DNOCS para avaliação da relocação e o plano de reassentamento da comunidade de Jaguaribara, Sunil Tankha, em seu relatório, o Castanhão foi considerado um projeto democrático, a comunidade pôde ser consultada, pertencendo à comunidade a maioria dos que tem direito a voto. As decisões tomadas geralmente foram consideradas justas para a maioria das pessoas interessadas.

É um exemplo muito importante quando envolvemos líderes das comunidades, que são na maioria opostos aos açudes. O grupo de trabalho dá oportunidade a essas pessoas para promover incursões às agências governamentais, visando ao melhor planejamento do reassentamento e ofertando opções com responsabilidade dividida. A transparência e a responsabilidade compartilhada foram estratégias utilizadas para conseguir-se a credibilidade e a confiança, conforme explicou Sunil Tankha:

---

<sup>114</sup> Informação adquirida junto a SRH/CE, através das atas das reuniões.

<sup>115</sup> TANKHA, Sunil. **Relatório sobre Relocação e Reassentamento do município de Jaguaribara no Estado do Ceará**. Ceará, 1998.

Quando os planos são eleitos numa atmosfera de segredo, as pessoas não têm oportunidade realmente de criticar esse projeto. Mas quando a informação é compartilhada, os cidadãos podem agir e interagir para terem resultados melhores também. As informações também aumentam as responsabilidades mútuas. Então, as reuniões de grupo que tivemos no estabelecimento do projeto na comunidade, qualquer que fosse a promessa feita pelo governo, eram gravadas e registradas.<sup>116</sup>

Analisando o processo participativo, Sunil Tankha ressalta que é muito difícil incrementar processos participativos e custam mais, até 15% (quinze por cento) do valor do projeto, mas os benefícios que são obtidos dentro dessa participação são muito significativos. E o tempo de desenvolvimento é muito melhor no projeto, porque as comunidades estão envolvidas, e os resultados em torno do seu investimento serão muito mais rápidos, porque as pessoas podem ajustar o projeto às suas necessidades.

Convém destacar que nas reuniões do Grupo Multiparticipativo, as grandes discussões, com a participação ativa da sociedade civil, envolviam fatos inerentes ao processo de desapropriação, a tabela de preços e o plano de reassentamento.

Dentre muitas conquistas feitas pela comunidade durante as reuniões do Grupo Multiparticipativo. Destacamos:

- a) A inauguração do açude só poderia ocorrer quando a nova cidade fosse inaugurada;
- b) Os valores ofertados na tabela de preços deveriam ser revistos a cada seis meses;
- c) A construção da Igreja matriz deveria ser feita com as mesmas características da anterior;
- d) As casas construídas deveriam ter um quintal de 10X15, para uso múltiplo pelos seus donos;
- e) O reassentamento deveria ser feito primeiramente para os mais necessitados (com renda familiar menor que o salário mínimo) e ainda para os maiores de 60 anos, desde que não tenha mais de uma casa no município.
- f) No caso do plano de reassentamento (recebimento das casas) só terá direito o expropriado cuja indenização foi avaliada abaixo de R\$ 11.800,00 (onze mil e oitocentos reais);

---

<sup>116</sup> Idem nota anterior.

- g) Os posseiros terão direito de optar pelo plano de reassentamento como forma indenizatória da desapropriação;
- h) Todos os custos dos cartórios para regularização dos imóveis recebidos ocorreriam por conta do governo do Estado do Ceará e do DNOCS.

Destaca-se ainda a participação do citado grupo na condução dos critérios para formalização dos pagamentos indenizatórios na forma de reassentamento da população de zona urbana de Jaguaribara. Ficou estabelecido o seguinte: quem possuía um imóvel de 50m<sup>2</sup> até 75m<sup>2</sup>, tinha direito a receber um imóvel na cidade de Nova Jaguaribara de 75m<sup>2</sup>; quem tivesse um imóvel de 75,1m<sup>2</sup> até 100m<sup>2</sup>, teria direito a receber um de 100m<sup>2</sup>; da mesma forma, aquelas casas de 100,1m<sup>2</sup> até 125 m<sup>2</sup>, seriam substituídas por um imóvel de 125m<sup>2</sup>; e, por fim, quem tinha um imóvel de 125,1m<sup>2</sup> até 150 m<sup>2</sup>, ganharia um de 150 m<sup>2</sup>.<sup>117</sup>

De acordo ainda com o mesmo autor do texto aludido, o grupo participou na fiscalização do cadastro feito pelo DNOCS, que registrou o tamanho de todas as casas existentes na antiga Jaguaribara.

Por vezes, quando existiam distorções entre o levantamento feito e o proprietário do imóvel, o assunto era levado ao Grupo Multiparticipativo, que, de praxe, determinava nova avaliação por técnicos fora do DNOCS, visando dirimir qualquer espécie de dúvida.

O Grupo Multiparticipativo, criado no Governo Tasso Jereissati, a partir do ano de 2003, com uma nova gestão política, agora no comando de Lúcio Alcântara, também do PSDB, oposição ao Governo Federal de LULA, estando os recursos federais minguados e, por conseqüências, as ações também diminuíram, o aludido grupo deixou de existir.

A população, durante todo esse processo de luta, aprendeu que o Ministério Público, através de seus promotores, de fácil acesso no município, seria uma forma governamental eficiente para levar os seus anseios e reivindicações diante da inércia do Poder Público.

Para melhor visualização, abaixo estão as (Fotos 4 e 5) a antiga e a nova Paróquia de Jaguaribara.

---

<sup>117</sup> LIMA, Francisco Pardanillan Farias. **Castanhão**. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2010.



Fotos 4 e 5: Paróquia da antiga Jaguaribara (à esquerda) e Paróquia da Nova Jaguaribara (à direita).

O Grupo Multiparticipativo também foi responsável em reivindicar que a igreja fosse construída na mesma forma da anterior, respeitando as suas formas e o seu interior, inclusive com a mesma posição para o nascente.

Vale destacar que as imagens dos santos e os desenhos da antiga igreja foram respeitados na nova sede.

#### **4. CAPÍTULO III - ANÁLISE CONTEMPORÂNEA DA AÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E DOS POSSEIROS REASSENTADOS DENTRO DO PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO.**

##### **4.1. Análise comparativa dos modelos de Estado da Era Vargas e Estado Participativo.**

A crise entre a realidade social e o poder regulatório do Estado nos processos de desapropriação, motivo desse estudo, merece uma análise, mesmo que resumida, dos modelos de Estados que se apresentam a partir da elaboração do Decreto-Lei 3.365/41, em comparação com o período estudado.

De acordo com Penna<sup>118</sup> a era Vargas foi conhecida por três fases: Governo Provisório, Governo Constitucional e Estado Novo, sendo que nestas fases foi inaugurado o chamado “Estado de compromissos”, que na verdade foi um acordo com vários segmentos da sociedade, políticos e o Exército, onde veio fortalecer ainda o poder político do então Presidente Getúlio Vargas.

Foi nesse período, após a promulgação da Constituição de 1937 que permitiu ao então Presidente intervir nos poderes Legislativo e no Judiciário, caracterizando, portanto, uma forma de governar autoritária<sup>119</sup>.

Na era Vargas, a Administração Pública foi calcada por uma gestão racional-legal e burocrática.<sup>120</sup>

A elaboração do instituto jurídico de um Decreto-Lei possui força de Lei, entretanto, emana exclusivamente do poder Executivo, ou seja, neste contexto foi elaborado o DL 3.365/41. E, ainda, não houve qualquer espécie de discussão no Poder Legislativo com relação ao texto regulador das execuções das desapropriações.

Por outro lado, o Modelo de Estado que ora se apresenta tem obrigado o surgimento de mudanças significativas tanto no aspecto cultural, social e econômico e toda a sociedade civil, passando a participar de uma série de responsabilidades e

---

<sup>118</sup> PENNA, Lincoln de Abreu. República Brasileira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

<sup>119</sup> BORIS, Fausto. História do Brasil. São Paulo. 13 ed. Edusp, 2008.

<sup>120</sup> PESSOA, Robertsonio Santos. Constitucionalismo, estado e direito administrativo no Brasil. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/pdfsGerados/artigos/7584.pdf>.

atribuições, apontando para novos paradigmas. Nesse quadro, a sociedade passa a assimilar novas concepções e a incorporar novos conceitos.

Assim, o novo formato do Estado Brasileiro proposto na Constituição de 1988 intensificou políticas públicas de características descentralizadoras e participativas, estimulando o exercício da cidadania, do acesso às oportunidades, de novas representações na construção de cidadania através das redes de solidariedade existentes e instituições locais.

A participação é entendida como ferramenta de ampliação de capacidades. “As capacidades podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo”.<sup>121</sup>

Foi na construção deste novo Estado, que os gestores públicos executaram as desapropriações visando a implantação do Açude Público Castanhão, com a participação ativa da sociedade civil do município de Jaguaribara e, de todos os municípios afetados pelo processo de desapropriação.

#### **4.2. Análise dos agentes públicos e dos posseiros**

Como visto no referencial teórico deste estudo, todos os autores citados definem que a desapropriação deverá se efetivar mediante a prévia e justa indenização.

No caso do instituto da posse, dado a determinação legal que rege a matéria expropriatória, ele não reconhece esse direito, gerando um conflito com a população afetada, uma vez que a maioria das pequenas glebas rurais, dentro do Nordeste Brasileiro, constitui-se de posses.

Esse trabalho teve como objetivo avaliar conflitos entre a Realidade Social e o Poder Regulatório do Estado, no processo de desapropriação para os posseiros encravados na sede do Município de Jaguaribara, em razão da construção do Açude Público Castanhão, localizado no Estado do Ceará.

Baseado nos conceitos legais, doutrinários e princípios constitucionais que norteiam o processo de desapropriação apontado neste estudo, e, visando assim, a alcançar os objetivos propostos neste trabalho, foram elaborados dois diferentes

---

<sup>121</sup> SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000

questionários com o objetivo de obter uma melhor compreensão do fenômeno analisado. Os questionários foram aplicados a quatro servidores públicos que trabalharam ou ainda trabalham executando desapropriações e ainda com dez expropriados na qualidade de posseiros afetados pelo processo de desapropriação, objeto deste estudo.

Como estratégia de investigação foi feito estudo de caso. Nesta pesquisa a unidade de análise são os posseiros encravados na sede do Município de Jaguaribara, no Estado do Ceará, desapropriada pelo DNOCS, bem como os agentes públicos.

O critério para escolha da amostra referente aos agentes públicos foi, necessariamente, trabalhar na execução de processos expropriatórios no âmbito do DNOCS.

No processo seletivo para a escolha da amostra da população afetada pelo processo de desapropriação, foram levados em consideração dois critérios:

- a) O primeiro é que os expropriados da referida comunidade sejam detentores de posse na antiga sede do Município de Jaguaribara.
- b) O segundo é que os expropriados tenham recebido uma casa como forma indenizatória ou uma indenização pela Justiça.

### **4.3 Dos agentes públicos**

Inicialmente, buscou-se conhecer o pensamento dos agentes públicos, envolvidos diretamente com o processo de desapropriação no âmbito do DNOCS, no intuito de saber como se estabelece a gestão da execução de desapropriação quando se trata de posses, na área de atuação do DNOCS, no caso o Nordeste Brasileiro.

Nesse sentido, foi perguntado aos agentes públicos, que trabalham no DNOCS E AGU, qual o percentual de posseiros, em média, que constituem cada processo de desapropriação executado. As respostas apontaram um elevado índice de posseiros, com uma taxa superior a 50% (cinquenta por cento) dos desapropriados.

Esse dado se torna relevante, isso porque estamos falando de centenas de famílias que poderão ficar sem receber a justa indenização, pois os denominados posseiros não possuem o título de domínio de suas gleba de terra.

Nos escritos, pode-se entender que esse valor é relacionado aos ensinamentos de Andrade<sup>122</sup>, que diz, em uma de suas obras, que a colonização do Nordeste Brasileiro foi constituída por posses e esse fenômeno continua sendo uma realidade até nos dias de hoje, na região nordestina do Brasil.

Na mesma linha de pensamento, ainda aos agentes públicos, foi perguntado se a posse é um bem, se era passiva de indenização e de que modo seriam essas indenizações. As respostas, neste sentido, foram unânimes, afirmando que além de serem bens, que são passivas de indenização, mas, entretanto, só pela via judicial.

Essa corrente de pensamento, com relação às posses, também é defendida por Meirelles<sup>123</sup>, que afirma que “a desapropriação da propriedade é a regra, mas a posse legítima ou de boa fé também é expropriável, por ter valor econômico para o possuidor, principalmente quando se trata de imóvel utilizado ou cultivado pelo posseiro”.

Em outra linha de pensamento, Liporoni e Benite<sup>124</sup>, afirmam categoricamente que a desapropriação não pode atingir a posse, nem mesmo pela via judicial.

Com o ajuizamento das ações por parte do Poder Público, além de distorcer o princípio constitucional do prévio e justo preço, o acesso à justiça para uma população com baixos índices educacionais e passiva de várias limitações vem a ser um desafio, para muitos inalcançáveis.

Foi ainda apresentada para os agentes públicos a seguinte assertiva: De acordo com o art. 25 do Decreto-Lei nº 3.365/41, que prescreve: “o principal e os acessórios serão computados em parcelas autônomas”. Baseado nesta afirmativa, em sua opinião, as benfeitorias poderão ser pagas separadamente da terra nua? Por quê? Destacando-se duas respostas:

**3º ENTREVISTADO** - Resposta: Não. Porque a finalidade da desapropriação é obter o domínio da área desapropriada para realização do almejado pelo decreto expropriatório.

---

<sup>122</sup> ANDRADE, Manuel Correia de. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1995.

<sup>123</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 17. ed. [s.l.], Malheiros, 2000.

<sup>124</sup> LAPORONI, Antonio Sergio; BENITE, Odair Martins. **Posse e Domínio: Aspectos Pertinentes à Perícia Judicial**. 2. ed. São Paulo: Universitária de Direito, 2008.

**4º ENTREVISTADO** - Resposta: Não. Levando-se em conta que o acessório segue o principal.

Essas respostas merecem algumas considerações: na primeira resposta, cumpre informar que a finalidade principal da desapropriação não é só obter o domínio (propriedade) da área, uma vez que a desapropriação não é uma forma de aquisição da propriedade, nos moldes do art. 1238 ao art. 1259 do Código Civil Brasileiro, mas uma intervenção (art. 1228 CC) ou perda da propriedade, conforme o art. 1275 do mesmo Código.

Já com relação à segunda resposta, a negativa apresentada foi respaldada no princípio Jurídico de que o acessório segue o principal, mas esse princípio foi anulado nos casos onde o processo de desapropriação se estabelece face o que preceitua o art. 25 do DL 3.365/41, ao afirmar que o principal e o acessório serão computados em parcelas autônomas.

Foi ainda feito, para os mesmos atores, a seguinte pergunta: De acordo com o preceito constitucional, as desapropriações deverão ser de caráter “prévio e justo”. Ao remeter esse processo para justiça, no caso das posses, este princípio não parece ser desrespeitado? Por quê?

Em sua grande maioria, as respostas não concordam que o ajuizamento das ações de desapropriações, nos casos das posses, seja um desrespeito ao princípio constitucional. Destaca-se o pensamento do seguinte entrevistado:

**2º ENTREVISTADO** - Resposta: Não! Visto que a formalidade legal exigida constitui elemento jurídico essencial para indicação da posse do bem a ser desapropriado, funciona como elemento garantidor daquele instituto. Poderíamos pensar em alternativa administrativa, o que certamente tornaria mais rápido, porém, encontra ainda o empecilho legal.

Essa resposta vem comprovar a existência do conflito entre o Poder Regulatório do Estado e a Realidade Social, ou seja, poderiam existir alternativas com maior rapidez, conseqüentemente, mais eficientes, mas que ainda não podem ser levadas a cabo por falta de respaldo legal.

“A gestão pública brasileira é amarrada aos ditames da Lei que fixa a finalidade a ser perseguida” <sup>125</sup>. Do outro lado, “aponta a realidade social para a

---

<sup>125</sup> DI PETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

necessidade de uma ruptura com o direito legalista textualizado, estatal e de quebra de paradigmas de elaboração, interpretação e aplicação do direito”<sup>126</sup>.

Observa-se que respaldo legal existe, basta que haja diálogo com os princípios constitucionais e com as normas civis brasileiras no que tange aos problemas do instituto da posse nas desapropriações, bem como uma nova leitura da norma norteadora da desapropriação, ou seja, a DL 3.365/41.

Na intenção de saber se existia algum fator que não está incluso como forma indenizatória e que deveria ser levado em consideração no procedimento expropriatório, destaca-se a seguinte resposta:

**2º ENTREVISTADO** - Resposta: Muitos outros critérios de caráter social e cultural deveriam ser levados em conta, por exemplo: tempo de permanência na terra a ser desapropriada, se a desapropriação for da área total do desapropriado; a relação homem/terra; a cultura local; as novas perspectivas desse desapropriado na nova realidade a ser enfrentada; empregabilidade, se idoso; condições de vida futura, se deficiente; a inclusão no novo meio social etc.

Essa resposta aponta uma visão do problema de forma integral, ou seja, não vê o homem desapropriado somente por uma questão indenizável, se tem direito ou não a indenização, trata o homem desapropriado com respeito a sua cidadania.

No pensamento de Sen<sup>127</sup>, combater tais problemas significa exigir que a liberdade individual das pessoas seja considerada um comprometimento social, se transforme no principal fim e meio do desenvolvimento. Ou seja, nisso está implícito eliminar tudo que limita as escolhas e as oportunidades dos indivíduos. Implica, positivamente, no desfrutar de outros fatores como educação, saúde, direitos civis e sociais, além da terra para trabalhar.

Para finalizar, foi perguntada a seguinte assertiva: De acordo com o Código Civil, o art. 1255 assim determina: “Aquele que semeia, planta ou edifica em terreno alheio, perde, em proveito ao proprietário, as sementes, plantas e construções; se procedeu de boa-fé, terá direito a indenização”. Fica então a pergunta: essa premissa poderia ser utilizada no processo de desapropriação amigável, nos casos dos expropriados detentores de posse?

---

<sup>126</sup>BEZERRA, Paulo Cesar Santos. **Sociologia Jurídica**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

<sup>127</sup>SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Nas respostas apresentadas para este quesito, na sua grande maioria, os agentes públicos, discordaram da assertiva acima apresentada, isso implica afirmar que não se trata só de uma formação legalista, pois o modelo apresentado foi com base legal. Então vejamos:

**4º ENTREVISTADO** - Resposta: Não, porque a posse é discutida em ação de desapropriação na esfera federal.

**3º ENTREVISTADO** - Resposta: Não, uma vez que não se paga a posse, não há como se discutir pagamento das benfeitorias edificadas na área.

**2º ENTREVISTADO** - Resposta: No caso, a boa-fé é que caracteriza a possibilidade de indenização na legislação supracitada. A desapropriação ocorre independente desses fatores, visto que a legislação remete a questão, por exemplo, de benfeitorias a determinado prazo (cadastro), e, no caso da posse, deverá ser paga dessa forma. No entanto, a legislação deve ser alterada, inclusive para atender a critérios ambientais (desenvolvimento sustentável).

**1º ENTREVISTADO** - Resposta: Depende do tempo que se tem a posse. Há casos em que o posseiro se encontra na propriedade há tanto tempo que se considera dono. É difícil encontrarmos proprietário e posseiro numa mesma terra. O que acontece é encontrarmos proprietário e benfeitor.

O processo de desapropriação não é um instituto que tem como finalidade regularizar a questão fundiária, mas sim, intervir na propriedade, conforme define Lima:

O ato de soberania pelo qual o Estado, através das autoridades competentes, retira coativamente, de alguma pessoa física ou jurídica, por motivos de necessidade ou utilidade pública ou interesse social, mediante o pagamento de uma indenização, o direito de propriedade sobre o determinado bem, de qualquer natureza, em proveito do próprio Estado ou de terceiros, aos quais, inclusive, podem ser transferidos os bens expropriados.<sup>128</sup>

O Poder Público promove ações de desapropriações de posses, na intenção, no final da ação judicial, de adquirir o domínio da área expropriada. Tal

---

<sup>128</sup> LIMA, Paulo Jorge. **Desapropriação por Utilidade Pública**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

iniciativa não possui respaldo legal, pois o instituto da desapropriação é tipificado pelas normas civis, com perda da propriedade e não como forma aquisitiva.

#### **4.4. Dos expropriados posseiros**

Procurou-se identificar, na visão dos desapropriados na qualidade de posseiros, diante da execução da desapropriação realizada, após 06 anos, como esse expropriado avalia a Gestão Pública diante de todo esse processo.

A nossa primeira pergunta foi na tentativa de saber como foi realizada a Gestão Pública, por parte do DNOCS especificamente, nesse processo de desapropriação.

Foi percebido, de maneira geral, que a comunidade de Jaguaribara tomou conhecimento do processo de desapropriação e, principalmente, que receberia uma casa como forma de indenização. Para os posseiros, a entrega de uma casa na nova cidade foi uma moeda fortíssima de convencimento utilizado pelo Poder Público.

Destacamos o pensamento dos entrevistados nº 04 e nº 09º, que assim responderam:

**9º ENTREVISTADO** - “Teve muitas reuniões, foram muitas conversas e em nenhum momento a gente foi enganado. Tudo foi conversado tanto pelo grupo, que nos representava, e tanto pelo pessoal do governo. O que gente discordava, a gente brigava e discutia e chegávamos a um acordo, mas a gente ficou a par de tudo.”

**4º ENTREVISTADO** - “Falaram e as pessoas tiveram as reuniões. Teve proprietários que receberam e que não quiseram vir para a Nova Jaguaribara e que foram para outros municípios. Agora as pessoas que tinha que optar queriam vir para cá. Realmente teve vantagens, as pessoas humildes tiveram o direito de receber uma casa melhor...”

O Grupo Multiparticipativo foi um avanço na gestão administrativa. Nesse caso, houve uma grande participação da sociedade civil nesse processo de desapropriação, fato este, que propaga a idéia do pensamento de Paula<sup>129</sup>, que acredita no novo modelo participativo na gestão pública.

---

<sup>129</sup>PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

Foi perguntado ainda se o governo, naquela época, tivesse dado a opção de receber a indenização ou a casa, qual seria a sua escolha?

Em resposta a esse quesito, a grande maioria respondeu que preferia receber a casa, apenas um dos entrevistados afirmou que preferia a indenização:

**10º ENTREVISTADO**- “Assim, porque se fosse pra receber a indenização e construir a casa nessa cidade, teria sido melhor, porque cada um teria construído do seu jeito, entendeu?! E não teria sido uma coisa condicionada, aquele modelo padrão. Eu preferia ter recebido a indenização e ter construído minha casa do jeito que eu quisesse construir, eu preferia o dinheiro. Com certeza. Mas não tive essa opção, né?!”

**2º ENTREVISTADO** - É, mesmo se tivesse falado em dinheiro, eu preferia a casa. Eu não perdi na minha troca. Minha casa lá era menor, e não sei se o dinheiro da indenização daria para construir outra aqui. É possível que o dinheiro da indenização não desse para construir.

Do exposto nas entrevistas, conclui-se que a indenização, para os posseiros, pode ser substituída por planos de reassentamentos, que resolveria dois problemas: o primeiro na esfera ambiental, como ações mitigadoras, e, por outro lado, resolveria o problema do processo de desapropriação.

Resolver dois problemas baseados em uma única ação foi uma forma eficiente utilizada pelo Poder Público. Nesse aspecto, França<sup>130</sup> aduz que a eficiência administrativa deve atingir a finalidade pública, utilizando sempre as melhores opções disponíveis.

Ainda foi solicitado aos expropriados posseiros que apontassem quais as diferenças positivas e negativas entre a velha e a nova cidade de Jaguaribara.

As respostas apresentadas divergiram: para alguns a nova cidade é bem melhor que a velha, principalmente no que tange a infra-estrutura, pois foi uma cidade totalmente planejada. Para o outro grupo, a outra cidade era bem melhor que a nova, pois existia uma condição de vida, principalmente para os mais necessitados que ganhavam algum dinheiro para o seu sustento, e ainda destacava-se pela melhor convivência com os seus moradores.

---

<sup>130</sup> França, Vlademir da Rocha. **Eficiência Administrativa na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Renovar e Fundação Getúlio Vargas, 2000.

**5º ENTREVISTADO** - “Muita coisa que ficou assim na Jaguaribara, por ser uma cidade menor, era a convivência, o relacionamento das pessoas. Lá era mais próximo, sentávamos na calçada e conversava. Na hora que colocávamos nossa cabeça fora, víamos duas ou três pessoas. No mercado, você se encontrava com várias pessoas, convivência mais próxima. Aqui está distanciado. Aqui é cada um na sua casa, e alguns subiram o muro e as ruas são distantes. Chegamos até dizer que é uma cidade fantasma. E isso é diferente. Na antiga cidade a pesca era diferente, era no rio e isso era mais fácil e aqui a criação de peixe é diferente. Muitas pessoas reclamam, mas muita coisa melhorou. É claro que tudo melhoraria de forma geral se aqui tivesse uma fábrica. Pois os empregos ou são no Estado ou na prefeitura. E lá era fácil a agricultura (batata e feijão) e a pesca e a criação de gado e de ovelha. Era uma vida pacata de sobrevivência da agricultura. Já na Nova Jaguaribara, eu acho que ampliou mais com a criação de peixe, com o crescimento do comércio. E isso gerou emprego e vai surgindo assim. Há projeto, para o futuro, de irrigação de assentamento”.

Foi ainda perguntado especificamente o que faltou nesse processo de desapropriação para o governo fazer? E qual seria a sugestão?

A maioria das respostas questionou a falta de um planejamento para criação de emprego e renda, pois afirmam que muitas pessoas estão passando necessidades por falta de trabalho.

Dentro do estudo proposto, foi observado, em respostas a essa pergunta, que ainda existem pessoas que não receberam a justa indenização, uma vez que essas ações estão judicializadas.

**3º ENTREVISTADO-** “Faltaram as indenizações, que hoje mesmo eu tenho familiares que ainda tá para receber, e até já faleceu meu tio e não recebeu. Hoje os filhos lutam para receber, e acho que vai custar muito, já que era pra ter sido pago, mas não recebeu há nove anos. E tem outros proprietários que morreram e que não receberam. Devia ter sido correto, ter pago os valores pra ter mais organização e ter uma coisa certa”.

Essa situação, acima descrita, foge completamente do que determina o princípio constitucional do justo e prévio pagamento indenizatório (CF art. 5º, inciso XXIV), apontando uma ineficiência na gestão desses tipos de processos.

Para finalizar a pesquisa, foi questionado aos expropriados, após esses anos todos, qual o sentimento e o que mudou nas vidas deles?

Sobre esse assunto, as respostas mostraram que a lembrança da antiga cidade ainda é muito forte, causando dor e sofrimento para muitos, mas também existem aqueles que tiveram suas vidas completamente mudadas e que sempre acreditam num futuro melhor.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSIÇÕES

Esta dissertação procurou analisar o conflito entre a realidade social e o poder regulatório do Estado no processo de desapropriação no que tange aos expropriados na qualidade de posseiros, ocorrido na sede do município de Jaguaribara, no Estado do Ceará, no período de 2004 a 2010, visando à construção do maior açude do Nordeste, denominado Castanhão.

O Instituto da desapropriação, quando levado a cabo, principalmente para os expropriados detentores de posse, não intervêm somente na sua gleba de terra, mas também em vários aspectos de sua vida.

O instituto da posse, no processo de desapropriação, tem sido tratado pelo Poder Público como um bem não indenizável, ou indenizável somente pelas vias judiciais.

Nesse contexto, foi observado o conflito entre as normas que norteiam o processo de desapropriação e a realidade social.

Neste estudo, foi observado que a primeira norma que tratou sobre a intervenção na propriedade particular, pelo Poder Público, (Decreto de 21 de Maio de 1821) já continha, em seu texto, a preocupação de que a indenização deveria ser de caráter prévio, ou seja, antes de tomar pra si o bem, o dono da terra deveria ser indenizado.

Essa mesma legislação apresentava a preocupação de indenizar não só proprietários de terras, mas também os detentores de posse, sem fazer qualquer espécie de distinção entre esses dois institutos.

Com a evolução da norma expropriatória, a propriedade continua tendo os seus direitos reconhecidos dentro do processo de desapropriação, conforme o Decreto-Lei nº 3.365/41, enquanto que a posse deixou de ser reconhecida, ou só se dá através dos Tribunais, ou seja, só em vias judiciais.

Nessa situação, é gerado o conflito entre a realidade social e o ordenamento jurídico que trata as desapropriações. De um lado está a Administração Pública atrelada aos ditames da Lei, do outro a realidade social carente de uma solução pelo Poder Público.

Nas falas dos agentes públicos entrevistados, eles afirmam que, no âmbito dos projetos executados pelo DNOCS, a condição de posseiro chega a ter um

percentual superior a cinquenta por cento do total dos atingidos. Isto significa, dentro de uma análise quantitativa, centenas de famílias.

Na comunidade aqui estudada, foi dada a oportunidade de escolha entre receber uma casa como forma de indenização ou receber a indenização em dinheiro (pelas vias judiciais). E todos eles afirmaram que, se fosse dada outra oportunidade de escolha, eles ainda assim escolheriam a casa. Tendo em vista que para uma solução de imediato, eles só tinham essa escolha.

Entretanto, todos que foram entrevistados relataram que, mesmo tendo as suas casas, perderam o mais importante, que era o seu trabalho ou a sua forma de sustento, pois este havia ficado em suas terras desapropriadas.

Por outro lado, foi relatado, durante a entrevista com uma expropriada, que existem pessoas, dentro do seu convívio familiar, que ainda não receberam a justa indenização. Alguns já morreram e não tiveram a oportunidade de usufruir dos seus direitos. A luta ainda continua através de seus herdeiros junto ao Poder Judiciário.

O direito à indenização para esse grupo de pessoas (posseiros), somente através do Poder Judiciário, remete à questão da dificuldade ao acesso à justiça, tornando ainda mais distante uma solução eficiente do Poder Público.

Foi constatada que a desapropriação realizada teve uma gestão participativa, na qual foi dado aos desapropriados o poder de escolha (entre a casa e a indenização financeira, mesmo que por vias judiciais) e também, durante toda a elaboração do projeto de desapropriação e reassentamento (inclusive o local da nova cidade, distribuição dos imóveis e prioridades nas indenizações), foram ouvidos os líderes comunitários e membros da comunidade.

Ao longo da pesquisa, foi observado que há diversas contradições entre as normas que regem a matéria expropriatória, bem como a falta de diálogos com outras legislações, inclusive com a Constituição Federal, que poderia ser utilizada dentro do processo de desapropriação com o objetivo de aumentar a eficiência do Poder Público.

Apesar dos agentes públicos entrevistados não concordarem, ao remeter o processo para a justiça, o princípio constitucional de que “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”, fica prejudicado, pois a realidade social apresentada demonstra o contrário.

Ao mesmo tempo em que o Decreto-Lei nº 3365/41, norteador das normas expropriatórias, afirma que “mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados”, o instituto da posse não é contemplado pelo Poder Público, uma vez que não é considerado como bem indenizável em razão da falta de domínio de área. Deixar de considerar a posse como sendo um bem passível de indenização é não observar as outras legislações pertinentes à matéria, uma vez que o Novo Código Civil prevê esta possibilidade. Portanto, seria dispensável o envio desses processos ao Poder Judiciário, e, assim, minimizado os problemas acarretados pela morosidade judiciária.

Ainda no mesmo Decreto-Lei, abre-se a possibilidade de uma separação: “os bens principais e os acessórios serão computados em parcelas autônomas”. Isso implica afirmar que, no processo de desapropriação, o princípio civil de que “os acessórios segue o principal” está revogado. Então, abre-se a possibilidade do pagamento das benfeitorias independente da terra nua. Isso seria uma forma legítima e legal para indenizar os posseiros, porém, tem-se observado que, na prática, o Poder Público não utiliza deste artifício para agilizar os referidos pagamentos.

Outro aspecto importante observado dentro deste estudo, que ocorreu com alguns desapropriados, foi que houve a emissão da posse do bem, pelo Poder Público, antes mesmo dele receber a indenização. Esse ato foi respaldado pelo artigo 15 do DL 3365/1. Fato este que pode ser interpretado como inconstitucional.

Durante este estudo, foi verificado que, para os agentes públicos, a justificativa principal para propor ações de desapropriações é regularizar a situação fundiária da área expropriada, uma vez que se trata de posse. Porém, tamanha afirmativa não deveria prosperar, uma vez que a finalidade principal da desapropriação é intervir na propriedade, e não adquiri-la, pois a forma de aquisição encontra-se respaldada no Novo Código do Civil por meio do artigo 1238 ao artigo 1259.

Foi relatado durante as entrevistas dos desapropriados, que o amor pela terra, pelos vizinhos que lá tinham, pela pesca e pela agricultura de sobrevivência foram “perdidos” na Nova Jaguaribara. Isto evidencia que houve uma preocupação somente com a infraestrutura, porém, não houve uma preocupação, por parte do Poder Público, em promover um bem estar social.

Nas entrevistas realizadas, observou-se que houve um avanço no tratamento das desapropriações de posses, uma vez que foi dado o direito de escolha. Porém, é fato que o problema que envolve a desapropriação não é somente uma questão indenizável, mas deve-se ter uma compreensão holística do problema, respeitando a história de vida do ser humano aliada a uma perspectiva de melhoria futura.

Dentro de tudo que foi observado, propõe-se que novos estudos sejam realizados em outras comunidades desapropriadas, que possibilitem um olhar comparativo com outras realidades.

Ainda que sejam estudadas as possibilidades de mudanças na legislação, seria de bom alvitre promover um implemento de diálogos com outras normas, com o objetivo de melhorar a eficiência dos processos de pagamentos de desapropriações. Propõe-se que sejam aprimoradas as execuções de desapropriações na forma de reassentamento, uma vez que essa modalidade resolve o problema sobre dois aspectos: por um lado o ambiental e por outro o pagamento indenizatório.

O processo de desapropriação deve seguir o espírito de justiça. Não como uma “justiça cega”, sob a forma da deficiência, mas com um olhar amplo, que possibilite ver a realidade social, na qual os direitos conquistados de boa-fé sejam respeitados.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Manuel Correia de. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1995.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BAUER; GASKELL. **Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som**. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

BEZERRA, Paulo Cesar Santos. **Sociologia Jurídica**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

BORGES, Antonio Moura. **Desapropriação**. Mato Grosso do Sul: Futura, 2008.

BORIS, Fausto. **História do Brasil**. São Paulo. 13 ed. Edusp, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CERVO, Amado; BERVIAN, Pedro. **Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice-Hall, 2002.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>

CRETELLA, Junior José. **Tratado Geral da Desapropriação**. São Paulo: Forense, 1980.

Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de Junho de 1941. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>

DI PETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Desapropriação na doutrina**, no Direito Brasileiro, na Legislação comparada. 5. ed. São Paulo: Resenha Universitária, 1977.

FRANÇA, Vlademir da Rocha. **Eficiência Administrativa na Constituição Federal**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar e Fundação Getúlio Vargas, 2000.

FREIRE, Manoel Augusto. **Vale do Jaguaribe**: uma análise histórica. Fortaleza: UFC, 1992.

FULGÊNCIO, Tito. **Da posse e das ações possessórias**: teoria legal. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

FULLER, Lon L. **O caso dos exploradores de caverna**. São Paulo: Universitária de Direito, 2003.

GRANDALL, Roderic. **Geografia, geologia, suprimento d'água, transportes e açudagem nos estados orientais do Norte do Brasil**: Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba. [s.l.]: [s.n.], 1982

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação**: Doutrina e Prática. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LAPORONI, Antonio Sérgio; BENITE, Odair Martins. **Posse e Domínio**: Aspectos Pertinentes à Perícia Judicial. 2. ed. São Paulo: Universitária de Direito, 2008.

LEI nº 4.519, de 02 de dezembro de 1964. Disponível em:  
<<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>

LEI no 10.406, de 10 de Janeiro de 2002. Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>

LIMA, Paulo Jorge. **Desapropriação por utilidade pública**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M. **Pesquisa em Educação**: Abordagens Qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MATTAR, Fauze N. **Pesquisa de Marketing**. São Paulo: Atlas, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 17. ed. [s.l]: Malheiros, 2000.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova Gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

PENNA, Lincoln de Abreu. República Brasileira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

PEROTE, Licia. **Jaguaribara**: a cidade submersa. História de uma cidade planejada no sertão. 2006. Dissertação (Mestrado em Urbanismo). Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Disponível em: < <http://www.bibliotecadigital.puc-campinas>>.

RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PESSOA, Robertonio Santos. **Constitucionalismo, estado e direito administrativo no Brasil**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/pdfsGerados/artigos/7584.pdf>.

SAMARA, Beatriz Santos; BARROS, José Carlos de. **Pesquisa de Marketing**: conceitos e metodologia. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 1997.

SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da Doutrina e da Jurisprudência**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Antonio Ferreira. Discurso proferido pelo então senador no ano 1946 sobre o tema função social da propriedade. Disponível em: < [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>.

TANKHA, Sunil. **Relatório sobre Relocação e Reassentamento do município de Jaguaribara no Estado do Ceará.** Ceará, 1998.

TORRES, Marcos A. de Azevedo. **A propriedade e a Posse:** Um Confronto em torno da Função Social. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

VERGARA, Sylvia. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 2007.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso:** Planejamento e Métodos. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAVERUSCHA, Jorge. **FHC:** forças armadas e polícia, entre o autoritarismo e a democracia. Rio de Janeiro: Record, 2005.

## **ANEXOS**

ANEXO -1.     ROTEIRO DE ENTREVISTAS DOS DESAPROPRIADOS  
                  POSSEIROS NA SEDE DO MUNICÍPIO DE JAGUARIBARA

ANEXO -2.     ROTEIRO DE ENTREVISTA AOS AGENTES PÚBLICOS

**ANEXO-1. ROTEIRO DAS ENTREVISTAS PARA FINS DE PESQUISA  
ACADÊMICA - MPANE - UFPE**

Nome:
Tempo de moradia (na cidade antiga):
Ocupação atual:
Grau de escolaridade:

**Roteiro das Entrevistas**

- 1- Comente como foi, pra você, o processo de desapropriação das suas posses.
- 2- Alguma vez os agentes do Governo (Funcionários do DNOCS) falaram para vocês como seria o processo de desapropriação e como seria essa mudança para a nova cidade de Jaguaribara, e ainda porque vocês estavam recebendo esta casa, e não uma indenização em dinheiro?
- 3- Se naquela época, o governo tivesse dado a opção de escolha para que vocês fossem indenizados em dinheiro ao invés da casa, qual seria a sua escolha e por quê?
- 4- Como é a nova cidade de Jaguaribara?
- 5- Quais as diferenças positivas e negativas entre a antiga e nova cidade?
- 6- Em sua opinião, o que faltou ser feito, por parte do Governo, nesse processo de desapropriação? Qual a sua sugestão em relação a isso?
- 7- Atualmente, qual o seu sentimento, após quase dez anos, em relação à desapropriação das suas posses? O que mudou em sua vida?

**ANEXO-2. QUESTIONÁRIO PARA FINS DE PESQUISA ACADÊMICA – MPANE**  
**- UFPE**

Entidade pública em que trabalha:
Funções que desempenha:
Tempo na função:
Grau de escolaridade:

**Perguntas**

01 - Na sua experiência profissional, executando ações de desapropriações no Nordeste Brasileiro, você já se deparou com alguns expropriados na qualidade de posseiro? Em caso afirmativo mensurar, percentualmente, uma média geral de posseiros em cada projeto.

02 - Em sua opinião, a posse é um bem? Passiva de indenização? De que forma?

03 - De acordo com o art. 25 do Decreto-Lei 3.365/41, que assim prescreve: “o principal e os acessórios serão computados em parcelas autônomas”. Baseado nesta afirmativa, em sua opinião, as benfeitorias poderão ser pagas separadamente da terra nua? Por quê?

04 - De acordo com o preceito constitucional, as desapropriações deverão ser de caráter “prévio e justo”. Ao remeter esse processo para justiça, no caso das posses, este princípio não parece ser desrespeitado? Por quê?

05 - Em sua opinião, o que também deveria ser levado em consideração, como forma de indenização, além dos elementos elencados no cadastro individual do expropriado? Explique sua resposta.

06 - De acordo com o Código Civil, o art. 1255 assim determina: “Aquele que semeia, planta ou edifica em terreno alheio, perde, em proveito ao proprietário, as sementes, plantas e construções; se procedeu de boa-fé, terá direito a indenização”. Fica então a pergunta: essa premissa poderia ser utilizada no processo de desapropriação amigável, nos casos dos expropriados detentores de posse?