

PROGRAMA *MINHA TERRA*: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PROMOVIDA PELA FUNDAÇÃO ITESP NO ESTADO DE SÃO PAULO

Thiago Francisco Neves Gobbo*

A irregularidade na estrutura fundiária brasileira resulta da consolidação de distintos processos de ocupação do território ocorridos ao longo da história, que contaram com a inexistência, a inexecução e a ineficiência de políticas públicas, somadas à ineficácia de algumas legislações. Hoje, são observados problemas geradores de conflitos sociais e entraves ao desenvolvimento, tais como: concentração da propriedade, insegurança da posse, assentamento precário, exclusão socioespacial e degradação ambiental. Desse modo, e com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e seu sistema de garantias e direitos, a regularização fundiária tornou-se uma prioridade. O estado de São Paulo, visando aprimorar sua política fundiária, criou a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo "José Gomes da Silva" (ITESP), a qual, consolidando ações até então dispersas e desarticuladas, formulou o Programa Minha Terra, que vem alcançando excelentes resultados, promovendo paz, justiça social e desenvolvimento, com projetos específicos voltados a comunidades e regiões com graves conflitos fundiários, restrições ambientais e baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Palavras-chave: Regularização; Propriedade; Desenvolvimento; Justiça; Paz.

PROGRAM *MY LAND*: LAND REGULARIZATION PROMOTED BY THE ITESP FOUNDATION IN SÃO PAULO STATE

The irregularity in the Brazilian Land Structure is the results of consolidation different processes of land occupation which took place throughout history, because there was also the absence, failure and inefficiency of public policies, combined with the ineffectiveness of some laws. Today we face same problems generating social conflicts and obstacles to development, such as concentration of ownership, insecurity of possession, precarious settlement, socio-spatial exclusion and environmental degradation. That and with the advent of the 1988 Constitution and its system of guarantees and rights, the land regularization has become a priority. Sao Paulo State, aiming to improve its land policy, created the ITESP Foundation, which was responsible for putting together and into practice many actions previously scattered and disjointed in a Program called "My Land" which has achieved excellent results by promoting peace, social justice and development, with specific projects for communities and areas with serious land conflicts, environmental restrictions and low human development index.

Key-words: Regularization; Property; Development; Justice; Peace.

* Advogado especialista em Direito Público, responsável técnico fundiário da Regional Sudeste da Fundação ITESP.
E-mail: nevesgobbo@yahoo.com.br

PROGRAMA *MI TIERRA*: REGULARIZACIÓN DE LA TIERRA PROMOVIDA POR LA FUNDACION ITESP NEL ESTADO DE SÃO PAULO

La irregularidad en la estructura de la propiedad inmobiliaria brasileña es el resultado de la consolidación de los diferentes procesos de ocupación del territorio que se produjo en toda la historia, que incluye la ausencia, insuficiencia y la ineficacia de las políticas públicas, combinado con la ineficacia de algunas leyes. Hoy en día vemos muchos problemas que están generando conflictos sociales y obstáculos al desarrollo, tales como: concentración de la propiedad, inseguridad de la posesión, asentamientos precarios, exclusión socio-espacial y degradación ambiental. Así y con el advenimiento de la Constitución de 1988 y su sistema de garantías y derechos, la regularización de la tierra se ha convertido en una prioridad. El Estado de Sao Paulo, con el objetivo de mejorar su política de tierras, creó la Fundación ITESP, que fue responsable por poner en práctica juntos muchas acciones, que antes se encontraban dispersas e inconexas, en un Programa llamado "Mi Tierra" que está teniendo excelentes resultados mediante la promoción de la paz, la justicia social y el desarrollo, con proyectos específicos destinados a comunidades y zonas con graves conflictos por la tierra, las limitaciones medioambientales y de desarrollo humano bajo.

Palabras-clave: Regularización; Propiedad; Desarrollo; Justicia; Paz.

PROGRAMME *MA TERRE*: LA RÉGULARISATION FONCIÈRE PROMU PAR LA FONDATION ITESP À ÉTAT DE SÃO PAULO

L'irrégularité de la structure foncière brésilienne est le résultat du regroupement des différents processus d'occupation de le territoire survenus tout au long de l'histoire, notamment l'absence, l'insuffisance et l'inefficacité des politiques publiques, combinée à la l'inefficacité de certaines lois. Aujourd'hui, nous voyons beaucoup de problèmes qui sont génératrices de conflits sociaux et obstacles au développement, tels que concentration de la propriété, insécurité de la possession, règlement des précaires, socio-spatiales d'exclusion et dégradation de l'environnement. Ainsi et avec l'avènement de la Constitution de 1988 et de son système de garanties et de droits, la régularisation foncière est devenue une priorité. L'Etat de Sao Paulo, dans le but d'améliorer sa politique foncière, a créé la Fondation ITESP qui était responsable de la mise en œuvre conjointement par de nombreuses actions, qui étaient auparavant éparpillées et décousue, dans un programme appelé "Ma Terre" qui est d'excellents résultats en promouvant la paix, la justice sociale et le développement, avec des projets spécifiques pour les communautés et les zones de conflits fonciers graves, des contraintes environnementales et le développement humain faible.

Mots-clés: Régularisation; Propriété; Développement; Justice; Paix.

1 INTRODUÇÃO

A atual estrutura fundiária brasileira é fruto da consolidação de distintos processos de ocupação do território ocorridos ao longo da história, calcados, mormente, por interesses de pequenos grupos e pelas necessidades de uma grande maioria. Como resultados destes processos, são observados a concentração da propriedade, o alastramento das posses, o aumento de assentamentos precários, a exclusão socioespacial e a degradação ambiental. Neste contexto, a inexistência, a inexecução e a ineficiência de políticas públicas, somadas à ineficácia de algumas legislações, também contribuíram para o caos fundiário – jurídico e ocupacional – hoje instalado na maioria das cidades e dos campos do país.

Segundo dados do Ministério das Cidades (MCidades), a irregularidade fundiária no país pode atingir de 40% a 70% da malha urbana (AQUI..., 2007).

Tal situação se repete no meio rural. “A média de irregularidade das áreas urbanas e rurais no Brasil é de dois terços. Cerca de 12 milhões de unidades imobiliárias estão irregulares no Brasil. Na capital de São Paulo, 60% dos imóveis que pertencem ao quinto registro de imóveis estão em situação irregular” (FERRAZ, 2007).

O mosaico de irregularidades fundiárias tornou-se gerador de conflitos e entrave ao desenvolvimento socioeconômico do país, uma vez que, destituído de registro imobiliário ou sendo este precário, o imóvel não gera segurança jurídica quanto aos direitos e ônus a ele referentes – não se pode falar em direito de propriedade – e, portanto, torna-se deficiente ao integrar o mercado formal como bem capaz de gerar e distribuir riqueza (desenvolvimento). Ademais, é certo que a falta de registro, acompanhada muitas vezes da falta de cadastro, gera deficiência no exercício do poder de polícia¹ do poder público quanto à fiscalização e à responsabilização por danos ambientais e à ordem urbanística. Já em sua faceta ocupacional, o imóvel irregular pode aviltar tanto direitos sociais (moradia e saúde) como difusos, concernentes ao ordenamento urbano e ao meio ambiente equilibrado.

Por essas razões, e também devido ao sistema de garantias e direitos estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), a regularização fundiária foi alçada à prioridade nas agendas das instituições governamentais ligadas aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que em conjunto vêm buscando alternativas para a resolução deste grave problema.

O governo do estado de São Paulo não ficou alheio a esse processo. Ciente de sua responsabilidade como agente promotor de políticas públicas que assegurem dignidade e cidadania a todos os cidadãos, foi além do debate e, por meio da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” (ITESP), entidade responsável pelas políticas agrária e fundiária do estado, consolidou ações até então dispersas e desarticuladas, formulando o Programa Minha Terra, que visa implementar projetos específicos de regularização fundiária voltados a comunidades e regiões marcadas por graves conflitos pela posse da terra, por restrições advindas da legislação ambiental ou por baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Segundo dados da Fundação ITESP, até o presente momento, o Programa Minha Terra regularizou mais de 25 mil imóveis, em mais de 80 mil hectares (ha), o que beneficiou aproximadamente 125 mil pessoas, não sendo sem razão, portanto, seu reconhecimento.²

1. “(...) faculdade discricionária que se reconhece à Administração Pública de restringir e condicionar o uso e gozo dos bens e direitos individuais, especialmente os de propriedade, em benefício do bem-estar geral.” (MEIRELLES, 2005, p. 99).

2. O Programa Minha Terra conquistou em 2006 o primeiro lugar no Prêmio de Acesso à Justiça Via Métodos Extrajudiciais de Solução de Controvérsias, realizado pela Câmara Brasileira de Mediação e Arbitragem Empresarial (CBMAE) e pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa (Sebrae), tendo sido finalista por duas vezes seguidas, em 2006 e 2007, na categoria atendimento ao cidadão, do Prêmio Mario Covas. Recentemente, o Programa Minha Terra, por especial atenção à promoção da cidadania de pessoas carentes, fez parte da coletânea de experiências bem-sucedidas de regularização fundiária representadas no livro *Regularização fundiária urbana no Brasil*, do Ministério das Cidades, lançado em 19 de outubro de 2009, em Brasília, durante o seminário Regularização Fundiária Urbana no Brasil.

Assim, o programa é alvo deste estudo, o qual visa expor sua justificativa social e sua sistemática na promoção da paz, da justiça social e do desenvolvimento, com resgate da cidadania das pessoas beneficiadas pelo resultado da regularização fundiária.

2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO FORMA DE PROMOÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL

O direito como ciência social está intimamente ligado à mobilidade social – *ex facto oritur jus*.³ Como fato ou fenômeno social, o direito não existe senão na sociedade. Por este motivo, a evolução social comanda a evolução da ciência social (REALE, 1993, p. 194), não se afastando, contudo, o efeito modificador que o direito exerce sobre a sociedade.

Na história legislativa brasileira foram várias as leis⁴ que tentaram ordenar o processo de ocupação do solo, efetivando direitos sobre ele e corrigindo eventuais irregularidades ou malefícios que determinadas formas de ocupação traziam. Não obstante, há de se reconhecer que algumas leis não tiveram a eficácia pretendida porque não tiveram aplicação ou foram desacompanhadas de políticas públicas essenciais a lhes garantirem efetividade. Ademais, há outras normas que foram ineficazes *per se* e outras, ainda, que contribuíram de alguma forma para a ocorrência de irregularidades, tais como a Lei de Terras de 1850 e a Lei nº 6.766/1979, cujos efeitos serão abordados mais adiante nas seções que tratam de legitimação de posses e de regularização de loteamentos.

A CF/88, também chamada de Constituição Cidadã, representou importante marco na alteração da efetividade e na destinação de políticas públicas, pois trouxe significativa mudança de paradigma quanto à atuação do poder público em relação aos direitos individuais, difusos e coletivos dos cidadãos. Em um novo Estado, em que a dignidade da pessoa humana, a cidadania e a diminuição das desigualdades foram alçadas a princípios fundamentais (Arts. 1º e 3º), fazer justiça

3. Do fato, origina-se o direito.

4. No emaranhado de normas aplicadas ao solo brasileiro, apresentam relevância histórica: a Lei nº 601/1850, a chamada Lei de Terras, e seu Decreto Regulamentar nº 1.318/1854; a Lei de Hipotecas de 1864, precursora do registro de imóveis; o Decreto nº 169-A/1890, que estabeleceu o princípio da especialização ao registro; o Decreto nº 451-B, que instituiu o registro Torrens para os imóveis rurais lhes garantindo presunção absoluta, ou *juris et de jure*, quanto ao direito de propriedade; o Código Civil de 1916, que consolidou o registro como forma de aquisição da propriedade, contudo com presunção relativa ou *juris tantum*; a Lei nº 4.827/1924, o Decreto nº 18.532/1928 e o Decreto nº 4.857/1939, que contribuíram para o aprimoramento do sistema de registro; a Lei nº 4504/1964, o Estatuto da Terra, que dispôs sobre vários assuntos ligados à questão fundiária – entre eles, a reforma agrária; a Lei nº 6.015/1973, que disciplinou registros públicos e representou grande evolução ao registro de imóveis; a Lei nº 6.766/1979, que formalizou regras para o parcelamento do solo; e, mais recentemente, após a promulgação da CF/88, a Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que disciplinou o Capítulo de Política Urbana da Carta Maior; a Lei nº 10.267/2001, que aprimorou o sistema do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais e previu o georreferenciamento às delimitações dos imóveis rurais; a Lei nº 10.931/2004, que, entre outros assuntos, previu o procedimento de retificação administrativa dos registros imobiliários; a Lei nº 11.481/2007, que trata da regularização em áreas da União; a Lei nº 11.952/2009, que dispõe sobre a regularização de terras rurais e urbanas na Amazônia Legal; e a Lei nº 11.977/2009, que, entre outras providências, trouxe inovações importantes à regularização fundiária de imóveis urbanos.

social tornou-se corolário do Estado democrático de direito, para alguns, agora também social.⁵

A função social da propriedade, antes relegada à mera letra de lei,⁶ foi elevada a direito fundamental e ao princípio da ordem econômica (Art. 5º, inciso XXIII e Art. 170, inciso III da Carta Maior), ficando o imóvel sujeito ao aproveitamento em atendimento das necessidades da comunidade e do meio ambiente. Eis a razão de Grau (1998, p. 132) afirmar que “as propriedades são poderes que se exercitam, não exclusivamente e no interesse de seus titulares, mas também de terceiros dentro de uma linha de prudente arbítrio”.

Dessa feita, hodiernamente, as antigas leis recepcionadas e interpretadas à luz da Carta Maior de 1988, juntamente a outras normas inovadoras e mais recentes – tais como a Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, a Lei nº 11.952/2009, que trata da Regularização Fundiária na Amazônia Legal,⁷ e a Lei nº 11.977/2009, que trata do Programa Minha Casa Minha Vida e da regularização fundiária de áreas urbanas –, transformaram-se em importante arcabouço para se efetivar os direitos fundamentais da propriedade e do cumprimento da sua função social, bem como, de forma sequencial, o direito à moradia digna⁸ e a um meio ambiente equilibrado.

Em síntese, sob a égide da dignidade da pessoa humana e da cidadania, objetivando construir uma sociedade mais livre, justa e solidária – garantindo o desenvolvimento sustentável e reduzindo as desigualdades sociais –, o administrador público agora tem

5. “O Estado torna-se um Estado Social, positivamente atuante para ensejar o desenvolvimento (não o mero crescimento, mas a elevação do nível cultural e a mudança social) e a realização de justiça social (é dizer, a extinção das injustiças na divisão do produto econômico) (...). Em termos sintéticos, o Estado Social Democrático de Direito é a soma e o entrelaçamento de: constitucionalismo, república, participação popular direta, separação de Poderes, legalidade, direitos (individuais, políticos e sociais), desenvolvimento e justiça social.” (SUNDFELD, 2002, p. 55-57).

6. Antes da CF/88, a propriedade era visualizada como direito individual absoluto, tal como era na Constituição de 1891 e no Código Civil de 1916, ainda que sua função social estivesse destacada nos textos das Constituições de 1934 (Art. 113), de 1946 (Arts. 14 e 122) e de 1967 (Art. 147). “Em verdade, a propriedade privada permanecia dissociada da sua função social. A função social da propriedade transitou de imperativo ético – pregado, há muito tempo, pelo movimento da Reforma Urbana – para imperativo jurídico” (ALFONSIN, 2001).

7. Região do país que é alvo de grandes devastações e desmatamentos desenfreados e onde não se exerce com eficácia o poder de polícia por não se conhecer os ocupantes. Observa-se que tal lei visa acompanhar o cumprimento da função social da propriedade não só em sua dimensão produtiva, mas também em sua dimensão ambiental e social, controlando especialmente a ocupação de terras públicas. Para tanto, deverá ser utilizado o sistema de georreferenciamento como ferramenta para a demarcação, como determina a Lei nº 10.267/2001, outro importante marco legislativo e que visa à promoção da eficiência do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais.

8. Neste ponto, insta salientar que, com relação ao direito à moradia, o Brasil é signatário da Agenda Habitat II, documento aprovado durante a II Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) para os Assentamentos Humanos – Habitat II, em Istambul, Turquia, em 1996, e avaliado e ratificado durante uma sessão especial da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) – Istambul + 5, Nova York, 2001, ocasião em que foi aprovada a Declaração do Milênio para os Assentamentos Humanos, a qual reconhece a importante contribuição de autoridades locais em todo o mundo na implementação da Agenda Habitat por meio de cooperação e parcerias entre governos e sociedade civil, visando assegurar uma melhor condição de vida nos assentamentos humanos e uma boa governança urbana (RAMOS, 2009, p. 12). Portanto, já tardava o direito à moradia ser elevado a categoria de direito social, como o foi pela Emenda Constitucional (EC) nº 32/2000, devendo ora ser interpretado como direito à moradia digna sob exegese sistêmica do texto constitucional *ex vi* Arts. 1º, inciso III, 3º, inciso III, 6º e 182 da Constituição Federal, refletido infraconstitucionalmente pelo que dispõe o Art. 2º, incisos I, II e XIV da Lei nº 10.257/2001 do Estatuto da Cidade.

o dever de atuar com maior atenção às questões sociais – entre elas, a exclusão socioespacial, a irregularidade de ocupações e a qualidade do meio ambiente. Neste contexto, a regularização fundiária é uma das condições para a promoção da função social da propriedade e justiça social.

3 A FUNDAÇÃO ITESP E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA MINHA TERRA

Em 1999, por meio da Lei Estadual nº 10.207, em substituição ao antigo Instituto de Terras, o governo paulista, visando aprimorar suas ações de regularização fundiária, criou a Fundação ITESP, entidade pública vinculada à Secretaria de Justiça e da Defesa da Cidadania, com responsabilidade de planejar e executar as políticas agrária e fundiária do estado de São Paulo.

Foi consagrado no Art. 3º da referida lei, entre outras atribuições da fundação, a (...) de promover a regularização fundiária em terras devolutas ou presumivelmente devolutas; de identificar e solucionar conflitos fundiários; de identificar e demarcar as terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, para fins de regularização fundiária, bem como seu desenvolvimento socioeconômico; e de participar, mediante parceria, da execução das políticas agrária e fundiária, em colaboração com a União, outros Estados e Municípios.

Em 2002, visando agilizar processos de regularização, reduzir custos e ampliar resultados, a aludida fundação formulou o Programa Minha Terra, consolidando ações até então dispersas e desarticuladas em projetos específicos, quais sejam: *i)* legitimação de posses em terras devolutas estaduais e municipais; *ii)* titulação de áreas ocupadas por remanescentes de quilombo; e *iii)* regularização de loteamentos clandestinos e irregulares. Todos voltados a regiões do estado marcadas por graves conflitos pela posse da terra, restrições advindas da legislação ambiental e baixo IDH, tais como Vale do Ribeira, Pontal do Paranapanema, Sorocaba e Vale do Paraíba.

Em 23 de março de 2010, o Poder Executivo estadual, reconhecendo os resultados alcançados pelo programa e visando regulamentar as singulares parcerias com municípios paulistas para sua implementação, estabeleceu o Decreto Estadual nº 55.606, que o instituiu como programa estadual no âmbito da Fundação ITESP.

3.1 Do processo de trabalho do Programa Minha Terra

Para realização dos trabalhos do Programa Minha Terra, a Fundação ITESP dispõe de equipes multidisciplinares formadas, entre outros profissionais, por engenheiros, cartógrafos, topógrafos e advogados.

A legitimação de posses em terras devolutas estaduais e a titulação de remanescentes de quilombos nestas terras fazem parte das atribuições da Fundação

ITESP, portanto, independentemente de qualquer convênio formalizado, tais trabalhos são realizados habitualmente no âmbito do Programa Minha Terra. Contudo, para a execução de trabalhos que envolvam interesses diretos de outros órgãos e entes governamentais, tal como é o caso dos municípios frente à regularização em terras devolutas municipais e parcelamentos ilegais do solo, geralmente é estabelecido um prévio protocolo de intenções, com o objetivo principal de promover estudos e indicação de encaminhamentos futuros, para que, então, após confeccionado o plano de trabalho e assinado o convênio (Decreto Estadual nº 55.606/2010) ou contrato, sejam efetivados os trabalhos de levantamento técnico, cadastro, análise jurídica, enfim, de subsídio efetivo aos procedimentos administrativos ou judiciais futuros a serem adotados para a regularização fundiária.

Ressalte-se que há outras participações governamentais necessárias à promoção da regularização fundiária, mas que independem da assinatura de convênios ou contratos, pois as ações a serem tomadas por cada ente ou órgão já fazem parte de suas atribuições.

Como órgãos ou entes públicos que estão envolvidos no processo de regularização fundiária podem ser citados: câmaras municipais, a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), o Poder Judiciário (Corregedoria-Geral de Justiça), a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), o Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP), cartório de registro de imóveis, a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, companhias de água e esgoto, companhias de energia elétrica, a Secretaria do Patrimônio da União etc.

3.1.1 Primeira fase: procedimentos preliminares

Definido o projeto a ser executado, antes do início dos trabalhos em campo, a equipe técnica da fundação promove reuniões com órgãos e entes públicos envolvidos para o estabelecimento de diretrizes e a definição de áreas objeto do estudo preliminar. Nestas reuniões, também são levantados possíveis problemas de irregularidade que afetam a comunidade de modo a trazer maior rapidez na elaboração do diagnóstico.

Logo depois, faz-se reunião com a comunidade atendida a fim de: *i*) comunicar a respeito dos trabalhos que serão realizados e de suas finalidades; *ii*) ouvir a população sobre os problemas relacionados à irregularidade fundiária que enfrentam – dados relevantes para a elaboração do diagnóstico e do posterior plano de regularização; e *iii*) sensibilizar a população da sua colaboração de suma importância para o desenvolvimento dos trabalhos técnicos de levantamento e cadastro.

Nessa fase de divulgação, geralmente, as reuniões são convocadas por meio de rádio, televisão, associações e panfletagem, sendo em todos os casos

informados os trabalhos que serão realizados, bem como endereços e telefones nos quais os cidadãos poderão encontrar agentes da Fundação ITESP para esclarecer eventuais dúvidas.

Posteriormente, uma equipe comandada por engenheiros ou geógrafos coleta materiais técnicos (plantas e documentos cadastrais) nas prefeituras e em outros órgãos estaduais e federais para, com mais informações, promover a primeira vistoria *in loco*, objetivando conhecimento e planejamento técnicos posteriores.

Concomitante a isso, com base em informações já disponíveis, uma equipe comandada por advogados promove pesquisa quanto à situação jurídica da região-alvo, tanto junto ao cartório de registro de imóveis competente, para se verificar a situação dominial do(s) imóvel(is) objeto(s) do estudo e eventuais processos administrativos a ele(s) referentes, como junto aos cartórios judiciais, para verificar as ações referentes ao(s) imóvel(is) e a seus proprietários.

Em seguida, faz-se pesquisa quanto à regularidade da ocupação existente no imóvel, ou seja, analisa-se se este está em áreas de preservação permanente, unidade de conservação, área de risco, projeto de loteamento aprovado etc. Para tanto, são efetuadas pesquisas junto a municipalidade e outros órgãos como o Instituto de Pesquisas Tecnológicas e Companhia Ambiental do Estado de São Paulo.

No que se refere à questão de remanescentes de quilombos, são feitos estudos antropológicos por profissional competente da Fundação ITESP visando à instrução do relatório técnico-científico, a fim de que a área possa ser reconhecida oficialmente.

Insta salientar que no fim dessa fase, especialmente quando há parceria com municípios, o Programa Minha Terra prevê a capacitação dos técnicos para a fase seguinte, em especial quanto aos levantamentos topográficos e à aplicação de cadastro. Tal medida é de suma importância para que, finalizados os trabalhos técnicos da fundação, o parceiro tenha condições técnicas de dar continuidade aos processos de regularização fundiária. Ademais, nesse sentido, a capacitação jurídica também pode ser intentada.

3.1.2 Segunda fase: cadastro e levantamento das ocupações e da área

A segunda fase dos trabalhos do Programa Minha Terra consiste no levantamento técnico, o qual pode ser topográfico, geodésico ou aerofotogramétrico. A escolha dependerá das características e das dimensões da área a ser trabalhada, sendo certo, no caso de imóveis rurais, o levantamento geodésico com uso do NAVSTAR-GPS, atendendo a ditames da Lei nº 10.267/2001 e demais normas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), referentes ao georreferenciamento de imóveis rurais. Já em áreas urbanas, o levantamento poderá ser topográfico ou aerofotogramétrico, sendo este último utilizado geralmente para grandes áreas – tendo em vista seu custo e seu benefício.

Ressalte-se que nos levantamentos de áreas urbanas também são identificadas as construções e os equipamentos urbanos, como rede de água potável, energia elétrica, esgotos, guias, sarjetas e outros.

Concomitante ao levantamento aludido, é iniciado o cadastro dos imóveis e ocupações. Para tanto, a Fundação ITESP se utiliza do Boletim de Informações Cadastrais (BIC) em áreas urbanas e do Laudo de Identificação Fundiária (LIF) em áreas rurais, cada qual com detalhes pertinentes à verificação de critérios legais para a regularização. Em geral, tais instrumentos coletam informações pessoais dos ocupantes (estado civil, profissão, documentos etc.) e físicas do imóvel (tipo e padrão das construções, culturas, benfeitorias etc.), sendo importante salientar que têm a característica de serem multifinalitários, ou seja, além de compilarem dados necessários à regularização, servem de base para decisões estratégicas de planejamento.

No caso de áreas urbanas, por exemplo, podem ser colhidos dados socioeconômicos para atualização do cadastro municipal, sendo tal boletim, em decorrência disso, um importante recurso para subsidiar, por exemplo, diagnósticos para a confecção ou a revisão de planos diretores.

Em geral, os materiais técnicos gerados quanto a imóveis rurais são: planta geral em escala adequada, plantas articuladas em escala 1:10.000, plantas individuais em escala adequada, memoriais descritivos individuais e laudos de identificação fundiária. Já quanto aos imóveis urbanos, os materiais técnicos gerados são: planta geral em escala adequada, plantas articuladas em escala 1:1.000, plantas de quadra em escala 1:500, plantas individuais em escala adequada, memoriais descritivos individuais e boletins de informação cadastral.

3.1.3 Terceira fase: encaminhamentos para a regularização fundiária

Com base nos estudos preliminares e nos materiais técnicos produzidos, serão concluídos os estudos jurídicos que tendem a definir a situação jurídica do imóvel e de sua ocupação, bem como os estudos técnicos quanto à questão urbanística, agrícola e ambiental – no que se refere à questão de remanescentes de quilombos, será elaborado o relatório técnico-científico –, objetivando, com isso, formular proposições, com base na lei, para que seja efetivada a regularização fundiária.

Observe-se que, muitas vezes, antes de se efetivar a regularização individual dos imóveis, serão necessários procedimentos administrativos (retificação do registro, aprovação do loteamento etc.) e judiciais (desapropriação, usucapião etc.) para a legalização do registro ou da forma de ocupação em que se situa os imóveis objetos da regularização.

Importante destacar que a regularização fundiária é visualizada pela Fundação ITESP em sua dinâmica jurídica, ocupacional e social. Isso porque de nada adiantará o resguardo do direito de propriedade individual caso a função da

propriedade não seja cumprida e o beneficiário não sofra alteração no seu *status* de desenvolvimento socioeconômico. Ademais, sendo a Fundação ITESP uma entidade da administração pública, certa é a aplicação do princípio da legalidade a toda e qualquer atividade por ela desenvolvida, até porque todos os trabalhos da fundação sempre são precedidos de reuniões com as autoridades envolvidas (prefeitos, procuradores, representantes do Ministério Público, juízes, oficiais cartorários etc.), do que se afere à ampla fiscalização quanto ao cumprimento da lei, o que traz segurança jurídica quanto ao produto final entregue.

4 LEGITIMAÇÃO DE POSSES EM TERRAS DEVOLUTAS

4.1 Antecedentes históricos

Com a finalidade de disciplinar a questão fundiária nacional, mormente a ocupação de terras públicas após a suspensão da concessão de novas sesmarias⁹ em 17 de julho de 1822, a Lei nº 601/1850, conhecida como Lei de Terras, regulamentada pelo Decreto nº 1.318/1854, definiu terras devolutas, instituindo seu processo de discriminação, legitimação e venda.

Essa legislação foi criticada por alguns que entenderam que seu principal objetivo era, na verdade, impedir o acesso à propriedade pelos negros que seriam libertados e pelas levas de imigrantes europeus recém-chegados ao país para trabalharem nas lavouras de café. Prova disso eram os altíssimos valores para aquisição regular de terras devolutas, o que, como cediço, não impediu o acesso informal a estas pelo mero exercício da posse (alastramento da irregularidade).

Há tempos, a expressão terras devolutas “trazia a idéia de terra desocupada, realengas” (COSTA, 2000, p. 90), mas com a Lei de Terras tal expressão tomou outro sentido, mesmo que por exclusão,¹⁰ sendo caracterizada também como aquelas terras que “não estão incorporadas ao patrimônio público, como próprias, ou ao uso público, nem constituem objeto de domínio ou posse de particular, manifestada esta em cultura efetiva e morada habitual” (ALVARENGA, 1985).

9. “O instituto jurídico da sesmaria era disciplinado pelas Ordenações do Reino, no caso, as Afonsinas, editadas em 1446, e também pela Lei de 26 de junho de 1375 de Don Fernando I, baseada em princípios constantes em leis agrárias romanas, de 376 a.C., (tribuno da plebe Lúcio Stolon, Lei Licínia) e de 133 a.C., (tribuno da plebe Tibério Graco, Lei Semprônia), as quais se referiam a repulsa ao solo inulto e dispunham sobre a utilização do *ager publicus* e consequentemente o *ager vectigalis* (...). O Sistema de Sesmaria foi concebido em sua origem, em 1375, com o intuito de transformar as terras ociosas de Portugal em lavradias, já que este país passava por uma grande escassez de comida. Aquele beneficiado que não produzisse perderia sua terra em favor de quem a quisesse cultivar. No entanto, o intuito de Portugal com relação às terras de além-mar, mais especificamente as do Brasil, era o de colonizar e desbravar, adotando o Instituto da Sesmaria nova feição em relação sua concepção original.” (GOBBO, 2002, p.10).

10. “§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal; § 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commissio por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura; § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commissio, forem revalidadas por esta Lei; e § 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.”

Para Guglielmi (1992, p. 95), “terras devolutas são necessariamente terras públicas, que ou nunca passaram ao domínio particular ou dele retornaram para integrar o domínio público, sempre considerado o estágio inicial, por direito de invenção, do domínio pertencente à Coroa de Portugal”.

Em 1891, o Art. 64, da primeira Constituição da República, transferiu aos recém-criados estados, assim como já eram das províncias por força das Leis nºs 2.672 e 3.348, as terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, excetuando-se as porções indispensáveis à defesa das fronteiras, às fortificações, às construções militares e às estradas de ferro federais. Dessa forma, passou cada estado a legislar sobre suas terras devolutas.

São Paulo iniciou a disciplinar suas terras devolutas por meio da Lei nº 323/1895, regulada pelo Decreto nº 734/1900 e, posteriormente, pela Lei nº 1.844/1921, regulamentada pelos Decretos nºs 3.501/1922, 5.133/1931 e 6.473/1934.

Em 1945, adveio o Decreto-Lei Estadual nº 14.916, que reconheceu o domínio particular em seu Art. 2º,¹¹ independentemente de legitimação ou revalidação, salvo quanto aos latifúndios. Ademais, o referido decreto-lei estabeleceu que as terras devolutas municipais seriam aquelas existentes em um raio de 12 quilômetros na capital e de oito quilômetros nos demais municípios. Posteriormente, o Decreto-Lei Complementar nº 9/1969 integrou ao patrimônio dos municípios as terras devolutas em um raio de seis quilômetros dos seus distritos.

Ressalte-se que, desde a Lei Orgânica nº 16/1891, as terras devolutas adjacentes às povoações já pertenciam aos municípios,

No que concerne à discriminação¹² de terras devolutas, prevista originalmente na Lei Imperial nº 601/1850 e no Decreto Imperial nº 1.318/1854, bem como nas leis estaduais disciplinadoras do assunto, hoje é vigente a Lei Federal nº 6.383/1976, que prevê tanto o processo administrativo quanto o judicial (rito sumário), sendo certa, neste caso, sua divisão em duas fases, quais sejam: de chamamento dos interessados (análise dos títulos particulares) e de demarcação (separação técnica dos imóveis públicos dos particulares).

11. “Artigo 2º - O Estado reconhece e declara como terras do domínio particular, independentemente de legitimação ou revalidação: a) as adquiridas de acordo com a Lei 601, de 18 de setembro de 1850, Decreto 1.318, de 30 de janeiro de 1854, e outras leis, decretos e concessões de caráter federal; b) as alienadas, concedidas ou como tais reconhecidas pelo Estado; c) as assim declaradas por sentença judicial com força de coisa julgada; d) as que na data em que entrar em vigor este Decreto-Lei se acharem em posse contínua e incontestável, com justo título e boa fé, por termo não menor de vinte anos; e) as que na data em que entrar em vigor este Decreto-Lei se acharem em posse pacífica e ininterrupta por trinta anos, independentemente de justo título e boa-fé; f) as tuteladas por sentença declaratória, nos termos do art. 148 da Constituição Federal de 10 de novembro de 1937.”

12. “Juridicamente, no que concerne às terras devolutas, a palavra discriminação tem sentido mais amplo, embora guardando fidelidade à sua significação vocabular. Em realidade significa o poder que tem o Estado de lançar mão de um determinado tipo de ação para encontrar suas terras devolutas” (ANDRADE, 2000b).

“O objetivo do processo discriminatório é separar as terras públicas das particulares, mediante verificação da legitimidade dos títulos de domínio particulares, apurando, por exclusão as terras de domínio público” (DI PIETRO, 2002, p. 590).

A Lei nº 6.383/1976 é aplicada aos estados *ex vi* seu Art. 27, salvo no estado de São Paulo, no que tange ao procedimento administrativo,

(...) vez que tem alcance limitado, é que presente a divergência entre o ente público e o particular, a solução será a via judicial. Ademais, não se podendo excluir do judiciário qualquer violação do direito individual, não se exclui a possibilidade, por exemplo, de questionar judicialmente a conclusão administrativa (GUGLIELMI, 1991).

Finalizado o processo judicial da ação discriminatória, as terras declaradas devolutas, por sentença, ingressam no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca onde se localizam, abrindo-se registro individualizado em nome da Fazenda Estadual. Esses imóveis passam a integrar o patrimônio público estadual e poderão ser afetados (destinados) a qualquer fim de interesse público ao critério da administração pública, salvo se houver inserção em unidades de conservação, vista a obrigatoriedade de destinação estipulada no Art. 225, § 5º da CF/88, *in verbis*: “são indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais”.¹³

Cumprido esclarecer que não integram o patrimônio do Estado as áreas indubitavelmente da União estabelecidas pelo Art. 20 da CF/88.¹⁴

13. “Dois aspectos merecem realce neste dispositivo: primeiro, o fato de dar a estes bens o caráter de indisponibilidade, colocando-os sob regime jurídico idêntico ao dos bens de uso comum do povo e de uso especial; segundo, o fato de mencionar, como coisas distintas, as terras devolutas e as terras arrecadadas pelos Estados por ações discriminatórias: dá a impressão de que somente são terras devolutas as que não forma ainda objeto de ação discriminatória. O que parece evidente é que o constituinte quis deixar claro que todas elas, mesmo que não arrecadadas por aquele processo, são indisponíveis” (DI PIETRO, 2002, p. 587).

14. “Art. 20. São bens da União: I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos; II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI - o mar territorial; VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos; VIII - os potenciais de energia hidráulica; IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo; X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. § 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. § 2º - A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei”.

4.2 A legitimação de posses e o Programa Minha Terra

Em São Paulo, caso as terras devolutas estaduais não estejam afetadas a fins públicos, poderá a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, subsidiada pelos trabalhos técnicos da Fundação ITESP, legitimar os ocupantes que se encontram na posse via procedimento administrativo nos termos da Lei Estadual nº 3.962/1957 e do Decreto Estadual nº 28.389/1988. Tais trabalhos também são parte integrante do Programa Minha Terra.

No caso das terras devolutas inseridas nos círculos municipais e distritais, com raios de oito e seis quilômetros, respectivamente, a Fazenda Pública Estadual Paulista fará a transferência destas aos municípios por termo de convenção administrativa, ou, ainda, por economia processual, ao término dos trabalhos demarcatórios, mediante requerimento encaminhado ao juízo competente para que expeça mandado de registro destas em nome desse ente federativo.

Dessa forma, poderá o município, como proprietário de terras devolutas, aprovar lei própria para a regularização fundiária dos particulares ocupantes destas – geralmente se espelhando na legislação estadual –, contando com os subsídios da Fundação ITESP, por meio do Programa Minha Terra, após o estabelecimento de convênio nos termos do Art. 3º, da Lei nº 10.207/1999, e do Art. 2º, do Decreto nº 55.606/2010.

4.3 Áreas-alvos de trabalhos do Programa Minha Terra

QUADRO 1

Áreas com trabalhos de legitimação de posses pelo Programa Minha Terra

| Região | Municípios | Perímetros | Área (ha) |
|--------|---|--|-----------|
| Oeste | Presidente Bernardes, Álvares Machado, Tarabai e Pirapozinho | 4º Perímetro de Presidente Prudente | 23.389,90 |
| | Mirante do Paranapanema | 11º Perímetro de Mirante do Paranapanema | 66.558,22 |
| | Mirante do Paranapanema, Presidente Bernardes, Distritos de Costa Machado e Nova Pátria | 12º Perímetro de Mirante do Paranapanema | 16.641,55 |
| | Distrito de Campinal e Presidente Epitácio | 10º Perímetro de Presidente Epitácio | 2.588,76 |

(Continua)

(Continuação)

| Região | Municípios | Perímetros | Área (ha) |
|----------|--|--------------------------------------|-------------------|
| Sudoeste | Guapiara | 3º Perímetro de Capão Bonito | 820,00 |
| | Ribeirão Grande | 4º Perímetro de Capão Bonito | 5.552,80 |
| | Guapiara | 7º Perímetro de Capão Bonito | 3.587,00 |
| | Apiáí | 49º Perímetro de Apiáí | 2.052,38 |
| | Apiáí | 51º Perímetro de Apiáí | 5.764,28 |
| Sudeste | Caraguatatuba | 1º Perímetro de São Sebastião | 159,38 |
| | Paraibuna | 4º Perímetro de Paraibuna | 2.516,00 |
| | São José do Barreiro | 3º Perímetro de São José do Barreiro | 3.243,00 |
| Sul | Iguape, Pariqueira-Açu e Pedro de Toledo | 1º Perímetro de Iguape | 3.932,44 |
| | Registro | 4º Perímetro de Iguape | 43,81 |
| | Registro | 7º Perímetro de Iguape | 1.521,2 |
| | Juquiá, Miracatu e Pedro de Toledo | 13º Perímetro de Iguape | 1.272,85 |
| | Juquiá e Miracatu | 14º Perímetro de Iguape | 115,55 |
| | Iguape | 18º Perímetro de Iguape | 13,51 |
| | Jacupiranga e Pariqueira-Açu | 1º Perímetro de Jacupiranga | 263,47 |
| | Jacupiranga | 3º Perímetro de Jacupiranga | 3.519,43 |
| | Jacupiranga | 4º Perímetro de Jacupiranga | 286,37 |
| | Jacupiranga | 5º Perímetro de Jacupiranga | 513,34 |
| | Cajati | 8º Perímetro de Jacupiranga | 104,09 |
| | Jacupiranga | 10º Perímetro de Jacupiranga | 1.918,20 |
| | Jacupiranga | 15º Perímetro de Jacupiranga | 61,25 |
| | Jacupiranga | 16º Perímetro de Jacupiranga | 590,41 |
| | Eldorado | 3º Perímetro de Eldorado | 782,19 |
| | Eldorado | 4º Perímetro de Eldorado | 6,08 |
| | Eldorado | 43º Perímetro de Apiáí | 2.623,06 |
| | | Total | 148.849,38 |

Fonte: Fundação ITESP.

Elaboração: Diretoria Adjunta de Recursos Fundiários da Fundação ITESP.

4.4 Caso de sucesso: bairros Porto Novo e Morro do Algodão

Os bairros Porto Novo e Morro do Algodão estão localizados no Distrito de Porto Novo do município de Caraguatatuba, próximo à divisa com o município de São Sebastião, sendo constituídos em sua maioria por ocupações residenciais, algumas, inclusive, em áreas de preservação permanente.

Os trabalhos de regularização dos bairros Porto Novo e Morro do Algodão começaram muito tempo antes de suas consolidações como áreas urbanas. Em 1936 foi proposta a Ação Discriminatória do 1º Perímetro de São Sebastião, em área de 22.518,00 ha englobando os bairros citados e parte do município de Caraguatatuba.

A demarcação de quatro áreas julgadas devolutas naquela demanda somente foi homologada em 1965, confirmada por acórdão em 1967 e registrada junto ao Cartório de Registro de Imóveis de Caraguatatuba em 13 de março de 1968.

Devido à criação da Reserva Florestal de Caraguatatuba pelo Decreto Estadual nº 26.393, de 11 de setembro de 1956, duas das quatro áreas julgadas devolutas foram afetadas à preservação ambiental. As demais foram alvo do processo de legitimação iniciado pela Portaria nº 17/1968, da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário, embasada pela Lei Estadual nº 3.962/1957 e pelo Decreto-Lei Estadual nº 43.116/1964 (depois, Decreto Estadual nº 28.398/1985).

Posteriormente, em razão de parte dessas duas áreas (os bairros Porto Novo e Morro do Algodão) estarem inseridas no círculo distrital com raio de seis quilômetros do Distrito de Porto Novo, foram transferidas à municipalidade por termo de convenção administrativa.

Em 25 de março de 2002, foi sancionada a Lei Municipal nº 935, que instituiu o processo de regularização de domínio sobre terras devolutas municipais e autorizou a celebração de convênio com a Fundação ITESP, a qual, movida pelo Programa Minha Terra, já vinha efetuando estudos no município por meio de um protocolo de intenções.

Em 30 de abril de 2002, foi celebrado convênio entre essa prefeitura e a Fundação ITESP, com o objetivo de conjugação de esforços, recursos materiais e humanos, para a realização do Plano Geral para Legitimação de Posses na área do Círculo Distrital de Porto Novo, inserida no 1º Perímetro de São Sebastião (1ª e 2ª Glebas), no município de Caraguatatuba.

A Fundação ITESP promoveu todo o rol de ações do Programa Minha Terra e, no fim, levantou 680 imóveis, dos quais 382 obtiveram parecer favorável para serem legitimados, 186 para serem permissionados e 112 foram indeferidos.

Algumas dificuldades enfrentadas culminaram na não regularização de alguns imóveis, quais sejam: aqueles cujos ocupantes não foram localizados por se tratarem de imóveis de veraneio e aqueles cujas ocupações, ainda que consolidadas, situam-se em área de preservação permanente (mangue). Estes últimos imóveis foram excluídos do processo de legitimação e aguardam uma definição da municipalidade em conjunto com o Ministério Público do Estado de São Paulo.

5 TITULAÇÃO DE COMUNIDADES DE REMANESCENTES DE QUILOMBO

5.1 Antecedentes históricos

A história dos negros em nosso país começou com a migração forçada da África para que aqui trabalhassem como escravos, sofrendo todos os tipos de mazelas e maus-tratos. Ao longo da história, várias foram as lutas. Muitos negros fugiram e se esconderam nas matas, outros tantos foram libertados e, desse modo, passaram a ocupar regiões inexploradas do país, formando suas comunidades com um modo de vida próprio.

O conceito arcaico ditado pelo Conselho Ultramarino ao Reino de Portugal de 1740 definia quilombo como toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em partes despovoadas, ainda que não tenha ranchos levantados, nem se achem pilões nele.

Ainda hoje descendentes de escravos permaneceram morando em terras que originalmente foram ocupadas pelos seus antepassados. São os chamados remanescentes de quilombos, os quais são definidos como “grupo étnico, predominantemente constituído pela população negra rural ou urbana que se autodefine como tal a partir das relações com a terra, do parentesco, do território, da ancestralidade, das tradições e das práticas culturais próprias” (SANTOS; GIACOMINI, 2006).

Esses grupos lutam para garantir os territórios que conseguiram preservar em séculos de resistência e, em alguns casos, tentam recuperar terras que lhes foram tiradas indevidamente e que, atualmente, são necessárias para o desenvolvimento sustentável da própria comunidade e para a preservação das suas identidades culturais.

Com o advento da CF/88, a luta dos remanescentes de quilombos ganhou força, pois o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias trouxe em seu Art. 68 a seguinte disposição: “Aos Remanescentes das Comunidades dos Quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado, emitir-lhes os títulos respectivos”, o que se ajusta ao consignado nos Arts. 215 e 216, que apontam diretrizes para a proteção do patrimônio e das manifestações culturais dos diferentes segmentos étnicos nacionais ou grupos formadores da sociedade brasileira.

5.2 A titulação de comunidades de remanescentes de quilombo e o Programa Minha Terra

O estado de São Paulo não poderia ficar inerte e, por meio da Lei nº 9.757/1997, dispôs quanto à legitimação de posse de terras públicas estaduais aos remanescentes de quilombo. Os Decretos Regulamentares nºs 41.774/1997 e 42.839/1998 determinaram os procedimentos necessários para a regularização dominial.

O primeiro passo para a titulação das áreas ocupadas por essa população é o reconhecimento de comunidades como de remanescentes de quilombo, o que é alicerçado no relatório técnico-científico¹⁵ elaborado por profissionais da Fundação ITESP¹⁶ e que instruirá o processo de demarcação e titulação dos territórios quilombolas.

Feito o devido reconhecimento, encaminha-se o processo de regularização fundiária à Procuradoria Geral do Estado de São Paulo para transferência do domínio das terras devolutas à associação da comunidade remanescente de quilombo, segundo estabelece a legislação estadual. Se as terras devolutas forem municipais, a regularização poderá se dar por meio de legislação municipal. Em ambos os casos, os trabalhos de regularização serão feitos no âmbito do Programa Minha Terra.

Somente no caso de terras particulares e da União é que o processo, devidamente instruído com o relatório técnico-científico, será encaminhado ao Incra para que promova a desapropriação nos termos da legislação federal.

Caso a área ocupada pela comunidade esteja em unidade de conservação estadual, serão discutidas soluções junto à Secretaria do Estado do Meio Ambiente, visando à conciliação das necessidades de preservação ambiental com o desenvolvimento socioeconômico (sustentável) das comunidades, bem como com o direito à propriedade sobre o imóvel.

5.3 Áreas-alvos de trabalhos do Programa Minha Terra

QUADRO 2
Comunidades já reconhecidas em fase de titulação

| Região | Município | Comunidade | Família | Área (ha) |
|--------|-----------|--------------------------|---------|-----------|
| Sul | Cananéia | Mandira | 16 | 2.054,65 |
| | Capivari | Capivari | 17 | 6,93 |
| | Eldorado | André Lopes | 76 | 3.200,16 |
| | Eldorado | Ivaporundua ¹ | 98 | 2.754,36 |
| | Eldorado | Pedro Cubas ¹ | 40 | 3.806,23 |
| | Eldorado | Pedro Cubas de Cima | 22 | 6.875,22 |
| | Eldorado | Sapatu | 82 | 3.711,62 |
| | Eldorado | Maria Rosa ¹ | 25 | 3.375,66 |
| | Eldorado | Pilões ¹ | 63 | 6.222,3 |

(Continua)

15. O objetivo do relatório, construído a partir de pesquisas antropológicas, com foco na territorialidade, na ocupação atual e histórica e nas relações sociais, econômicas e culturais, é identificar a comunidade (SANTOS; GIACOMINI, 2006)

16. O relatório técnico-científico é feito por ser atribuição institucional da Fundação ITESP e não faz parte do rol de ações do Programa Minha Terra, que tem por objetivo a regularização fundiária.

(Continuação)

| Região | Município | Comunidade | Família | Área (ha) |
|---------|------------------------|------------------------------|--------------|------------------|
| | Iporanga | Porto Velho | 19 | 941 |
| | Iporanga | Praia Grande | 34 | 1.584,83 |
| | Itaóca | Cangume | 37 | 724,6 |
| | Itapeva | Jaó | 53 | 165,77 |
| | Itatiba | Brotas | 32 | 12,48 |
| | Eldorado e Iporanga | Nhunguara | 91 | 8.100,98 |
| | Eldorado e Iporanga | São Pedro ¹ | 39 | 4.688,26 |
| | Iguape | Morro Seco | 47 | 164,69 |
| | Eldorado e Jacupiranga | Poça | 41 | 1.126,14 |
| | Barra do Turvo | Ribeirão Grande e Terra Seca | 77 | 3.471,04 |
| | Barra do Turvo | Cedro | 23 | 1.066,11 |
| | Eldorado e Iporanga | Galvão ¹ | 34 | 2.234,34 |
| | Sorocaba | Cafundó | 24 | 209,64 |
| Sudeste | Ubatuba | Camburi | 39 | 972,37 |
| | Ubatuba | Caçandoca | 50 | 890 |
| | | Total | 1.079 | 58.359,38 |

Fonte: Fundação ITESP.

Elaboração: Assessoria Técnica Especial de Quilombos e outras Comunidades Tradicionais.

Nota: ¹ Título de domínio já expedido.

5.4 Caso inspirador: comunidade São Pedro

A estância turística de Eldorado, antiga “Xiririca”, abriga vários aglomerados quilombolas; entre estes, a denominada Comunidade de São Pedro em uma área de terras devolutas estaduais de 4.558,20 ha.

Por meio do Decreto nº 40.723, de 21 de março de 1996, foi montado um grupo de trabalho o qual levou à criação, por meio do Decreto nº 41.774, de 13 de maio de 1997, do Programa de Cooperação Técnica e de Ação Conjunta, para identificação, discriminação e legitimação de terras devolutas do estado ocupadas por remanescentes de comunidades de quilombos e de sua regularização fundiária, implantando medidas socioeconômicas, ambientais e culturais.

A Associação dos Remanescentes de Quilombo São Pedro foi fundada em 6 de abril de 1997 e a comunidade, após o relatório técnico-científico, foi reconhecida por ato do diretor executivo do Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva”, em 11 de dezembro de 1998.

Depois de estudos dominiais das áreas ocupadas pela comunidade, o território quilombola da comunidade de São Pedro ficou composto por áreas de uso múltiplo – onde ocorrem as formas mais intensivas e permanentes de uso

do solo, tais como habitações e seus respectivos quintais com hortas e pomares domésticos; áreas de agricultura e em regeneração –contendo a vegetação natural; áreas de preservação florestal (áreas de extrativismo); e área do Parque Estadual Intervales – incorporada na área de preservação florestal permanente, nos termos da Lei Estadual nº 10.850, de 6 de julho 2001.

Para fins do reconhecimento da comunidade, a Fundação ITESP, partindo das informações coletadas dos próprios ocupantes quilombolas e de dados do ato demarcatório, realizado na fase dos estudos antropológicos, procedeu à demarcação da área ocupada, gerando planta da área e memorial descritivo correspondente.

Após concluídos os trabalhos técnicos e jurídicos, em 2003, foi expedido título de domínio em nome da associação sobre uma área de terras devolutas no montante de 4.558,20ha, para a comunidade de remanescentes do Quilombo São Pedro. Desta área, 352,00ha foram outorgados sob condição suspensiva, já que se tratava de área devoluta estadual ocupada por terceiros não integrantes da comunidade.

Como se afere pelo que foi exposto anteriormente, grande parte dos trabalhos desse caso ocorreu antes da formulação do Programa Minha Terra; contudo, esse caso mereceu referência devido à contribuição e à formulação da metodologia hoje empregada.

6 REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS CLANDESTINOS E IRREGULARES

6.1 Antecedentes históricos

No começo do século passado, 80% da população brasileira vivia no campo. No período 1940-1960, a taxa de urbanização, que era de 31%, saltou para 45%. Como é cediço, o poder público colocou-se como principal indutor desse processo, pois investia em infraestrutura para fomentar o desenvolvimento industrial e o urbanismo reformador das cidades – para os mais abastados –, bem como na agricultura de grande extensão como política de desenvolvimento, com pouco ou nenhum incentivo aos pequenos agricultores. Esta é a razão pela qual fez aumentar a concentração da propriedade, a migração para os centros urbanos e, por sua vez, pela falta de planejamento – ou má execução deste –, a proliferação das ocupações irregulares, principalmente nas periferias.

Tentando estagnar esse processo crescente de irregularidade, foi aprovada a Lei nº 6.766/1979, em substituição ao Decreto-Lei nº 58/1937. Tinha esta o intuito de ordenar o parcelamento de imóveis. Contudo, aos olhos de alguns juristas e urbanistas, tal norma foi, na verdade, fomentadora da irregularidade (FERRAZ, 2007). Isto porque, impondo severas obrigações ao loteador, encareceu o custo dos lotes regularizados, ocasionando escassez no mercado de lotes populares, os quais, quando existentes, concentravam-se nas periferias das cidades, onde a terra era mais

barata. Isto acarretou o aumento da chamada exclusão socioespacial e da irregularidade fundiária. Com a falta de opções – e diga-se também de fiscalização do poder público conivente –, a população carente acabou por ocupar e parcelar ilegalmente uma série de áreas, inclusive as de preservação ambiental e sujeitas a riscos.

A recessão que se seguiu nos anos 1980 e 1990 ocasionou forte impacto social e ambiental, aprofundando e aumentando o problema da irregularidade fundiária. As metrópoles cresciam¹⁷ – e ainda crescem – mais que o resto do país, acarretando aumento de pobreza urbana, violência, poluição, desmatamentos, desmoraamentos, enchentes e reincidência de epidemias.

Coloca Fernandes que:

O crescimento urbano intensivo ao longo do século, tem provocado profundas mudanças territoriais, econômicas e sociais nos países em desenvolvimento, além de várias formas de mudanças culturais e ambientais. No Brasil, a urbanização intensiva já transformou estruturalmente a ordem socioeconômica e redesenhou a ocupação do território nacional, tendo provocado impactos ambientais comparáveis aos efeitos de grandes catástrofes naturais. Cerca de 80% da população brasileira – de um total de 165 milhões – vive atualmente nas cidades, sobretudo nas áreas metropolitanas (2006, p. 5).

O legislador pátrio não ficou alheio aos problemas ocasionados pela irregularidade fundiária e estabeleceu várias normas para regulamentar a ocupação do solo; todavia, foi somente após a CF/88, que enfatizou a função social da propriedade, que se abriu novo horizonte para o estabelecimento de políticas públicas inclusivas, com destaque para as políticas redistributivas fundiárias e de regularização (RAMOS, 2009, p. 25).

Em 2001, foi sancionado o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, que regulamentou o Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, trazendo um conjunto de instrumentos para intervir na realidade da cidade a fim de transformá-la, colocando a gestão democrática, a sustentabilidade ambiental, a cooperação entre os vários setores sociais e a justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização entre os objetivos do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

17. “Em 1991, 75,6% do total da população do Brasil viviam em áreas urbanas. Entre 1991 e 2000 o grau de urbanização elevou-se para 81,2%. Nas regiões metropolitanas, onde a área rural representa muito pouco em relação à área total, o grau de urbanização superou os 90% no ano de 2000 (...). Quanto às áreas de favela, o IBGE estimou um crescimento de 22%, no período de 1991 a 2002, considerando-se aquelas com mais de cinquenta habitações, não representando, todavia, a totalidade da ilegalidade na ocupação do solo existente em um município” (OSÓRIO, 2002).

Ademais, tal lei introduziu uma série de mecanismos¹⁸ jurídicos e urbanísticos – tal como a possibilidade de instituição de zonas de especial interesse social (Zeis) –, reafirmando o papel central do plano diretor como principal instrumento da regularização urbanística das cidades, ao mesmo tempo em que previu formas de regularização.

O Art. 40 da Lei nº 6.766/1979 já previa que a municipalidade poderia chamar para si a responsabilidade de regularização do parcelamento urbano particular, aprovando-o pelo competente procedimento e registrando-o no Cartório de Registro de Imóveis. Entretanto, sob a nova normativa constitucional, tal artigo deve ser interpretado como uma imposição ao município – entendimento dos tribunais superiores –, em especial pelo que dita o Art. 30, inciso VIII, e o Art. 182, *caput*, da CF/88, refletido no Art. 2º, inciso XVI do Estatuto da Cidade.

O Art. 2º, inciso XVI, do Estatuto da Cidade, em complementação àquele Art. 40, estabeleceu que a política urbana deve ter como diretriz a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais, de forma a garantir, conforme estabelece o inciso I deste artigo, o direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e as futuras gerações.

Tal entendimento foi refletido no Art. 46¹⁹ da Lei nº 11.977/2009, a qual, além de dispor sobre o programa Minha Casa, Minha Vida do governo federal, trouxe várias inovações quanto à regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; entre elas, a que mais chama atenção é a de que o município poderá dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território, definindo, inclusive, os requisitos para elaboração do projeto de regularização fundiária, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados.

Presente, assim, o mal urbanístico e sendo possível a sua regularização, é preciso promovê-la, observando-se que, neste espírito, é que se fala em regularização fundiária como complexo de medidas (urbanísticas, ambientais, sociais e jurídicas) destinadas a legalizar os imóveis qualificados como antijurídicos ou informais, no domínio ou em algum aspecto do domínio (AMADEI, 2006, p. 88).

18. “Dentre as boas novidades da lei encontra-se o visível esforço para, ao mesmo tempo em que adota uma série de instrumentos de reforma urbana, não negligenciar o necessário balanço entre a garantia do direito humano à moradia e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado nas cidades” (ALFONSIN, 2001).

19. “A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (Art. 46).

6.2 Regularização de loteamentos clandestinos e irregulares e o Programa Minha Terra

Infere-se que é fundamental que principalmente os pequenos municípios, com deficiência de recursos técnicos e financeiros, tenham o auxílio especializado a fim de promover a regularização fundiária em seus territórios. Não foi outra a razão, portanto, pela qual o Decreto nº 55.606/2010 reza em seu Art. 1º que o Programa Minha Terra é destinado a implementar estudos e ações conjuntas com municípios paulistas, visando à regularização fundiária de áreas públicas e privadas, urbanas e rurais.

Com isso, o Programa Minha Terra buscará subsidiar os municípios, técnica e juridicamente, ainda que se trate da regularização de áreas particulares nas quais os loteadores – que, obviamente, deverão ser responsabilizados civil e criminalmente – não cumpriram com suas obrigações.

6.3 Áreas-alvos de trabalhos do Programa Minha Terra

6.3.1 Áreas com trabalhos de regularização de loteamentos pelo Programa Minha Terra

| Região | Municípios | IDH | Locais | Número de imóveis |
|----------|-------------------------|-----|---|-------------------|
| Oeste | Chavantes | 349 | Núcleo urbano | 500 |
| | Presidente Epitácio | 424 | Núcleo urbano | 19.240 |
| | Platina | 596 | Núcleo urbano | 1.000 |
| | Piquerobi | 564 | Núcleo urbano | 1.300 |
| | Ribeirão dos Índios | 518 | Núcleo urbano | 2.040 |
| | Pirapozinho | 295 | Núcleo urbano | 7.178 |
| | Caiuá | 627 | Agrovila III e IV – projeto Lagoa São Paulo | 400 |
| | Tarabai | 447 | Núcleo urbano | 2.466 |
| | Teodoro Sampaio | 491 | Núcleo urbano | 600 |
| | Mirante do Paranapanema | 595 | Núcleo urbano | 945 |
| Sudoeste | Capão Bonito | 625 | Vila Aparecida e Vila Bela Vista | 2.049 |
| | Itapeva | 558 | Vilas Nova, Dom Bosco, Santa Maria I e Santa Maria II | 1.700 |
| | Ribeirão Grande | 633 | Núcleo urbano | 1.143 |
| | Campina do Monte Alegre | 569 | Área do Padroeiro | 2.000 |

(Continua)

(Continuação)

| Região | Municípios | IDH | Locais | Número de imóveis |
|--------|------------------------|-----|--|-------------------|
| | Apiáí | 623 | Remanescentes de núcleo urbano | 351 |
| | Taquarivaí | 635 | Núcleo urbano | 800 |
| | Itapirapuã Paulista | 645 | Núcleo urbano e bairro Ribeirão da Várzea | 800 |
| | Nova Campina | 629 | Núcleo urbano | 900 |
| | Buri | 636 | Vila Mariazinha | 350 |
| | Itararé | 603 | Núcleo urbano | 800 |
| | Itaberá | 597 | Vila Dom Silvío | 600 |
| | Bom Sucesso de Itararé | 639 | Núcleo urbano | 500 |
| | Iaras | 572 | Núcleo urbano | 1.200 |
| | Guapiara | 632 | Núcleo urbano | 3.000 |
| | Itaporanga | 628 | Núcleo urbano | 800 |
| | Ribeira | 640 | Núcleo urbano | 450 |
| | Ribeirão Branco | 643 | Núcleo urbano | 1.600 |
| | Tapiraí | 583 | Núcleo urbano e bairro do Turvo | 3.000 |
| | Itu | 88 | Núcleo habitacional cidade nova I – bairro Pirapitingui | 3.100 |
| | Piedade | 495 | Butuca, Jardim Sinibaldi, Moreiras, Ciriaco, Ciriaco de Cima, Vila João Garcia, Nunes, Vilas Moraes, Jardim São Paulo e Vila Bom Pasttor | 2.200 |
| | Araçariquama | 403 | Jardim Brasil, Viçoso e bairro Santa Ella | 800 |
| | Pilar do Sul | 366 | Núcleo urbano | 800 |
| | Pirajuí | 323 | Jardim Aclimação | 400 |
| | Tatuí | 213 | Vila Angélica | 200 |
| | Balbinos | 464 | Núcleo urbano e Jardim São Judas | 600 |
| | Sorocaba | 40 | Bairro Vila Barão | 1.000 |
| | Ibiúna | 554 | Vila Lima, Vila Pítico, bairro Laval I e II e bairro do Coto | 800 |

(Continua)

(Continuação)

| Região | Municípios | IDH | Locais | Número de imóveis |
|---------|------------------|-----|--|-------------------|
| Sul | Jacupiranga | 475 | Núcleo urbano | 197 |
| | Eldorado | 602 | Vila Jaguary, distrito de Itapeuna, bairros Jardim Bela Vista, Vila Nova Esperança e Centro da Cidade | 1.100 |
| | Cajati | | Jardim Bela Vista, Vila Nova Esperança, distrito de Itapeuna e centro da cidade | 4.450 |
| | | 531 | Vila Adriana | 3.257 |
| | | | Núcleo urbano | 2.800 |
| | Iguape | 492 | Urbano devoluto | 410 |
| | Pariquera-Açu | 402 | Bairro do Conchal, Vila Maria, Vila Peri-Peri e Vila Santa Helena | 569 |
| | Registro | 340 | Vila Nova Registro, Vila Godoy, Vila dos Padres, Vila Ribeirópolis, Vila São Francisco, Vila Agrochá, Vila da Palha, bairro Ribeirão Branco das Palmeiras, bairro Ribeirão do Mota, bairro Arapongal do Campo, bairro Serrote e Jardim Yoshida | 3.050 |
| | Sete Barras | 605 | Centro da cidade e bairro Itapomirim | 1.670 |
| Sudeste | Campos do Jordão | 62 | Vila Albertina, Santo Antônio, Vitors e Britador | 2.015 |
| | Jambeiro | 329 | Tapanhão, Santa Cruz, Jardim das Oliveiras e Alpes de Jambeiro | 450 |
| | Paraibuna | 390 | Cedro, Espírito Santo e São Guido | 170 |
| | Pindamonhangaba | 86 | Ribeirão Grande e Goiabal | 700 |
| | | | | 88.450 |

Fonte: Fundação ITESP.

Elaboração: Diretoria Adjunta de Recursos Fundiários da Fundação ITESP.

6.4 Casos de sucesso: Vila Aparecida em Capão Bonito e Itapirapuã Paulista

Com um dos maiores níveis de violência e pobreza do município de Capão Bonito, a Vila Aparecida, com aproximadamente 14 mil moradores, foi alvo das atividades do Programa Minha Terra.

Tal bairro, como tantos outros, foi originado de forma irregular em área pública municipal, sem qualquer planejamento e infraestrutura básica para seus moradores. Aumentadas as exigências da população por ações de regularização no bairro, foram intensificadas as relações entre estado e município, com o intuito de implantar infraestrutura básica e equipamentos públicos no local.

Iniciado os estudos em 2003, o programa priorizou o processo participativo, estabelecendo a contínua troca de informações entre os vários entes envolvidos e a população atendida.

Feitos todos os trabalhos previstos no rol do Programa Minha Terra, obteve-se o cadastro de 2.049 imóveis, dos quais, após a regularização do parcelamento via procedimento administrativo junto à Corregedoria Permanente da Comarca e aprovação da lei municipal que autorizou a alienação dos lotes, 1.231 foram regularizados juridicamente.

Uma das grandes dificuldades enfrentadas neste trabalho foi com relação aos limites dos lotes, pois, muitas vezes, não apresentavam as divisas materializadas. Neste caso, a definição dos limites aconteceu de forma conjunta e consensual entre os ocupantes.

Outro exemplo de sucesso de adesão ao Programa Minha Terra é o município de Itapirapuã Paulista, que em 2003 não detinha nenhum de seus imóveis regularizados, sequer o que abrigava o prédio da prefeitura municipal.

No início dos anos 2000, esse município detinha o menor IDH do estado. Hoje, após a regularização de cerca de 600 imóveis que compõem o perímetro urbano do município, mais 300 imóveis do distrito de Ribeirão da Várzea e Itapirapuã Paulista têm uma nova economia e realidade, não mais permanecendo com um dos IDHs mais baixos do estado.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob égide da dignidade da pessoa humana e da cidadania, objetivando construir uma sociedade mais livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades, bases do sistema de garantias e direitos instituído pela CF/88, agora o administrador público tem o dever de atuar com mais atenção às questões sociais – entre elas, a regularização fundiária –, até porque a propriedade somente cumprirá sua função social (direito fundamental e princípio da ordem econômica – Art. 5º, inciso XXIII e Art. 170, inciso III da CF/88) quando for

representada pelo registro imobiliário capaz de gerar segurança jurídica quanto às relações jurídicas ao imóvel referentes e, por consequência, de integrar o bem no mercado formal para gerar e distribuir riqueza; de outra sorte, a função social da propriedade será atendida quando a ocupação exercida sobre o imóvel atender aos direitos sociais, bem como aos coletivos e difusos, estes concernentes especialmente ao ordenamento urbano e ao meio ambiente equilibrado.

Nessa senda, o Programa Minha Terra, formulado e executado pela Fundação ITESP, espelha a responsabilidade social do governo do estado de São Paulo de verdadeiro agente promotor de políticas públicas, pois busca, por meio de ações articuladas e eficazes, em projetos específicos e legalmente viáveis, promover a regularização fundiária e assegurar dignidade e cidadania à população mais carente e que, por consequência, mais sofre com os males da irregularidade. Além de sanar e evitar conflitos em regiões marcadas por estes, tais ações promovem justiça social e desenvolvimento, uma vez que o título registrado gera segurança jurídica e possibilita ao proprietário investir naquilo que é seu e ter acesso a créditos, o que, por consequência, movimenta a economia local.

Já em parceria com os municípios, o Programa Minha Terra, por meio de um processo de trabalho próprio, traz enormes benefícios à região, pois, com dispêndio de pouquíssimos recursos, esses entes podem exercer, com muito mais eficácia, o dever salientado no Art. 30, inciso VIII, da Constituição de 1988, no Art. 40, da Lei nº 6.766/1979, e no Art. 2º, inciso XVI, da Lei nº 10.257/2001, de ordenar o uso e a ocupação do seu território, bem como de promover a regularização fundiária em seu aspecto ocupacional, jurídico e social.

Assim, desde 2002, o Programa Minha Terra acumula como objeto de regularização fundiária aproximadamente 210 mil ha em imóveis rurais, contabilizados por perímetros com terras devolutas e áreas ocupadas por remanescentes de quilombos. Já em áreas urbanas, em parceria com municípios, em geral de baixo IDH, foram levantados mais de 90 mil imóveis para fins de regularização.

Nos processos de legitimação de posses e regularização de loteamentos, foram entregues mais de 25 mil títulos, em mais de 80 mil ha, o que beneficiou aproximadamente 125 mil pessoas em todo o estado de São Paulo. No que se refere aos remanescentes de quilombos, cerca de 60 mil ha foram reconhecidos e 24 mil ha já foram titulados, beneficiando cerca de 350 famílias.

Por essa eficiência, o Programa Minha Terra tem conseguido a adesão de vários municípios paulistas, os quais, certamente, visam alterar a realidade da estrutura fundiária sob sua responsabilidade, promovendo paz, justiça social e desenvolvimento socioeconômico.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, B. **O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2. Canela: Ministério Público do Meio Ambiente, ago. 2001. Disponível em: <www.virtual.pucminas.br>. Acesso em: 20 jun. 2006.
- . **A experiência brasileira de regularização fundiária**, 2003. Disponível em: <www.ipea.gov.br/workshop/Betania.ppt>. Acesso em: 20 jun. 2006.
- ALMEIDA, A. W. B. **Os quilombos e as novas etnias: é necessário que nos libertemos da definição arqueológica**. In: REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 21. Vitória, 1998. GT Terra de Quilombos.
- ALVARENGA, O. M. **Manual do Direito Agrário**. Rio de Janeiro: Forense, 1985.
- AMADEI, V. A. **Urbanismo realista**. Campinas: Millennium, 2006.
- ANDRADE, T. (Org.). **Quilombos em São Paulo: tradições, direitos e lutas**. São Paulo: ITESP, Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, 1997.
- . **Negros do Ribeira: reconhecimento étnico e conquista do território**. 2. ed. São Paulo: ITESP, Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, Páginas & Letras, 2000a (Cadernos ITESP, n. 3).
- . **Terra e cidadãos: aspectos de regularização fundiária no Estado de São Paulo**. 2. ed. Rev. e ampl. São Paulo: ITESP, Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, Páginas & Letras, 2000b (Cadernos ITESP, n. 4).
- AQUI a irregularidade é a regra. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 8 set. 2007. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais>>. Acesso em: 28 out. 2009.
- CARRIL, L. F. B. **Terras de negros no Vale do Ribeira: territorialidade e resistência**. 1995. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 1995.
- . **Terras de negros, herança de quilombos**. São Paulo: Scipione, 1997.
- CARVALHO, C. S.; GOUVEA, D. C. (Coord.). **Regularização fundiária urbana no Brasil**. Brasília: MCidades, 2009.
- COSTA, H. R. N. **Discriminação de terras devolutas**. São Paulo: Universitária de Direito, 2000.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- FERNANDES, E. **Questões anteriores ao Direito Urbanístico**. Disponível em: <www.virtual.pucminas.br>. Acesso em: 20 jun. 2006.

- FERRAZ, P. **Regularização fundiária e usucapião**, 2007. Disponível em: <http://www.irib.org.br/pdf/EducartorioSP_PatriciaFerraz.pdf>. Acesso em: 28 out. 2009.
- GOBBO, T. F. N. **Terras devolutas: conceito e ação discriminatória**. 2002. Monografia (Graduação) – Universidade de Taubaté, Taubaté, 2002. 90 p.
- . Programa Minha Terra: política pública de acesso à justiça, à cidadania e à inclusão social. *In*: BONFIM, A. P. R.; MENEZES, H. M. F. (Org.). **Casos de sucesso: acesso à justiça via meios extrajudiciais de soluções de controvérsias**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.
- GRAU, E. R. **Direito Urbano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- GUGLIELMI, V. J. **Terras devolutas e seu registro**. Maceió, out. 1991. Contribuição aos estudos do XVIII Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil em homenagem ao Dr. Elvino da Silva Filho.
- . As terras devolutas e seu registro. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 29, 1992.
- JUNQUEIRA, M. As terras públicas no Estatuto da Terra. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 1966.
- KRUG, E. Xiririca, Ivaporundiba e Iporanga. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo**, v. xviii, 1912, 28 ed., São Paulo, 1942.
- MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MEIRELLES, H. L. **Direito de construir**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- OSÓRIO, L. **Direito à moradia**, 2002. Disponível em: <www.fna.org.br/downloads/DIREITO_A_MORADIA_NO_BRASIL>. Acesso em: 28 out. 2009.
- PEANO, N. M. Procuradoria do Município de São Paulo. **Coleção Cadernos Fundap**, São Paulo, n. 17, 1989.
- PINTO, O. **Procedimento discriminatório de terras devolutas**. 2003. Graduação (Monografia) – Universidade de Taubaté, Taubaté, 2003.
- RAMOS, P. F. D. **A legalização da propriedade precária na cidade de Caxias do Sul: a simplificação dos procedimentos com fundamento na solidariedade, subsidiariedade e bem comum**. Santa Cruz do Sul: Grau, UNISC, 2009.
- REALE, M. **Lições preliminares de Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.
- RIBEIRO, V. O princípio da função social da propriedade e suas implicações na questão agrária. **Revista da Faculdade de Direito da UCP**, São Paulo, v. 2, p. 129, 2000.

SANTOS, P. S.; GIACOMINI, R. L. B. **O processo de reconhecimento dos remanescentes de comunidade de quilombo do estado de São Paulo**. Disponível em: <www.koinonia.org.br/oq/pop_ensaio14.htm>. Acesso em: 25 jul. 2006.

SAULE, JR., N. **Estatuto da Cidade**: instrumento de reforma urbana. Disponível em: <www.estatutodacidade.org.br/estatuto/artigo.html>. Acesso em: 20 jun. 2006.

SUNDFELD, C. A. **Fundamentos de Direito Público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

TAVARES, A. R. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MEDINDO A CONCENTRAÇÃO DE INVESTIMENTOS REGIONAIS: O CASO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO*

Matheus Albergaria de Magalhães**

Victor Nunes Toscano***

O objetivo do presente trabalho equivale à mensuração do grau de concentração dos investimentos no estado do Espírito Santo. Para tanto, faz-se uso de uma pesquisa divulgada recentemente, relacionada a projetos de investimentos previstos para o estado ao longo do período 2008-2013. Os resultados obtidos permitem identificar cinco padrões empíricos distintos: *i*) a grande maioria dos projetos previstos para o Espírito Santo está concentrada nas áreas de energia e infraestrutura; *ii*) a distribuição setorial dos projetos de investimento considerados é nitidamente assimétrica; *iii*) ocorre um alto grau de concentração dos projetos individuais planejados para o estado, com a maior parte desses investimentos estando concentrada na região metropolitana (RM); *iv*) os resultados relacionados a índices de especialização das atividades econômicas das microrregiões do Espírito Santo demonstram a ocorrência de um alto grau de especialização na grande maioria dessas regiões, com a exceção ficando apenas por conta da região metropolitana; e *v*) os resultados de um exercício contrafactual baseado na hipótese de uma distribuição homogênea de recursos entre regiões demonstram que o estado deveria apresentar uma configuração espacial nitidamente distinta da atual em termos de investimentos previstos. Esses resultados ressaltam a importância da questão da interiorização do desenvolvimento no Espírito Santo, assim como a necessidade de um maior grau de diversificação das atividades econômicas locais.

Palavras-chave: Macroeconomia; Economia Regional; Investimento.

MEASURING REGIONAL INVESTMENT CONCENTRATION: THE CASE OF THE STATE OF ESPÍRITO SANTO

The main goal of this paper is to measure the degree of concentration of investment projects in the state of Espírito Santo. In doing so, we use a newly released survey, related to projects to be implanted during the 2008-2013 period. The results obtained show five distinct empirical patterns: *i*) most projects in the State are concentrated in the Energy and Infrastructure areas; *ii*) the distribution of project investments across sectors is highly asymmetrical; *iii*) there is a high degree of spatial concentration of projects in the Metropolitan area of the State; *iv*) there is a high degree of specialization of activities in most regions in the State, except for the Metropolitan area; *v*) results of a counterfactual exercise based on the hypothesis of a homogeneous distribution of resources between regions demonstrate that the State should present a remarkably distinct spatial configuration in terms of investment projects. These results draw attention to the importance of the interiorization of development in the State as well as the need for a higher degree of diversification of local economic activities.

Key-words: Macroeconomics; Regional Economics; Investment.

* O presente trabalho equivale a uma versão substancialmente revisada de Magalhães e Toscano (2010). Vale a ressalva de que as opiniões contidas neste estudo não refletem as opiniões do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) ou de algum outro membro dessa instituição. Também vale a ressalva usual de que os erros e as idiosincrasias remanescentes devem-se única e exclusivamente aos autores.

** Coordenador de Estudos Econômicos da Rede de Estudos Macroeconômicos (Macro)/IJSN. *E-mail*: matheus@ijsn.es.gov.br

*** Coordenador de Conjuntura e Comércio Exterior da Macro/IJSN. *E-mail*: victor.toscano@ijsn.es.gov.br

VALORANDO LA CONCENTRACIÓN DE INVERSIONES REGIONALES: EL CASO DE LA PROVINCIA DE ESPÍRITO SANTO

El objetivo del presente trabajo es la medición del grado de concentración de las inversiones en la provincia de Espírito Santo. Para ello, se utiliza una pesquisa divulgada recientemente, relativa a proyectos de inversiones previstos para dicha provincia a lo largo del período 2008-2013. Los resultados obtenidos permiten identificar cinco patrones empíricos distintos: *i)* la gran mayoría de los proyectos previstos para la provincia está concentrada en Energía e Infraestructura; *ii)* la distribución sectorial de los proyectos de inversión aquí considerados es claramente asimétrica; *iii)* ocurre un alto grado de concentración de los proyectos planeados para la provincia, con la mayor parte de esas inversiones concentrada en la región metropolitana; *iv)* resultados relacionados a índices de especialización de las actividades económicas de las regiones de la provincia señalan un alto grado de especialización en la mayor parte de esas regiones, con excepción de la región metropolitana; *v)* resultados de un ejercicio contrafactual basado en la hipótesis de una distribución homogénea de recursos entre regiones revelan que la provincia debería presentar una configuración espacial distinta de la actual respecto a las inversiones previstas. Eses resultados traducen la importancia del desplazamiento del desarrollo hacia el interior de la provincia, y asimismo la necesidad de un mayor grado de diversificación de las actividades económicas locales.

Palabras-clave: Macroeconomía; Economía Regional; Inversión.

LA MESURE DE LA CONCENTRATION DES INVESTISSEMENTS RÉGIONAUX: LE CAS DE L'ÉTAT D'ESPÍRITO SANTO

L'objectif de ce travail est de mesurer le niveau de concentration des investissements dans l'état d'Espírito Santo. Pour cela, il est utilisé une recherche publiée récemment, liée aux projets d'investissements prévus pour l'État dans la période de 2008-2013. Les résultats obtenus permettent l'identification de cinq régularités empiriques distinctes: *i)* la plupart des projets prévus pour l'État est concentrée dans les domaines de l'Énergie et de l'Infrastructure; *ii)* la distribution sectorielle des projets d'investissement considérés est nettement asymétrique; *iii)* il y a une grande concentration des investissements projetés pour l'État, étant la plupart concentrée dans la région métropolitaine; *iv)* des résultats qui ont une relation avec des indicateurs d'espécialisation des activités économiques des micro-régions de l'État démontrent un haut niveau d'espécialisation dans la plupart de ces régions, à l'exception seulement de la région métropolitaine; *v)* des résultats d'un exercice contrefactuel basé sur l'hypothèse d'une distribution homogène des ressources parmi des régions démontrent que l'État devrait avoir une configuration de l'espace nettement distincte de l'actuelle quand il s'agit des investissements prévus. Ces résultats renforcent l'importance de la question de l'intériorization du développement de l'État, ainsi comme le besoin de la diversification des activités économiques locales.

Mots-clés: Macroeconomie, Économie Régionale; Investissement.

1 INTRODUÇÃO

O investimento agregado constitui um dos mais importantes elementos em uma economia. Isto decorre basicamente de seu caráter duplo: ao mesmo tempo em que este é um dos principais componentes de curto prazo da demanda agregada, essa variável também é tida como fundamental ao crescimento de longo prazo de uma localidade.

Em termos teóricos, o investimento é visto como o fator responsável pelo desencadeamento de efeitos multiplicadores em uma economia, podendo acelerar consideravelmente processos de expansão iniciados a partir de gastos públicos ou privados, por exemplo. Em termos empíricos, este é visto como o agregado econômico mais volátil,¹ o que fez que a maior parte dos economistas visse essa variável como pouco previsível, dependendo de razões que não fossem diretamente relacionadas ao comportamento econômico propriamente dito.² Por outro lado, a evidência relacionada ao desempenho de diversos países, estados e municípios ao longo do tempo aponta tanto os investimentos em capital físico (máquinas, equipamentos e edificações) (SOLOW, 1956) quanto os em capital humano (educação, qualificação e treinamento) (MANKIWI; ROMER; WEIL, 1992) como elementos fundamentais a uma mudança de trajetória de longo prazo dessas unidades.³

A decisão de investir costuma ser, em geral, uma resolução de médio e longo prazos. No caso de um projeto de investimento, o empresário precisa considerar fatores como a obtenção de crédito, as formas de pagamento/financiamento e a própria maturação do projeto, de modo que seja possível compensar os custos iniciais ao longo do tempo. Em particular, é preciso levar em conta o fato de que alguns dos custos relacionados a um investimento são irrecuperáveis (*sunk costs*) e que, uma vez incorridos, não podem ser resgatados em sua integridade inicial. Essa característica do investimento confere um caráter irreversível a essa variável, exigindo um maior grau de cautela quando decisões finais são tomadas.

Adicionalmente, podem ocorrer situações em que a iniciativa privada não tenha incentivos suficientes para investir em certos projetos que, ainda assim, são tidos como indispensáveis a uma sociedade. Por exemplo, em situações envolvendo bens públicos, o governo pode ter um papel fundamental na promoção dos investimentos. Por outro lado, no período recente, com a disseminação das parcerias público-privadas (PPPs), o Estado pode exercer um papel ativo na geração de incentivos capazes de fazer que a iniciativa privada assuma pelo menos parte dos custos relacionados a investimentos desse tipo.

Dada a importância da aplicação de capital para a economia de curto e longo prazos, um dos objetivos do presente trabalho é discutir a evolução dos investimentos previstos para o estado do Espírito Santo. Basicamente, a discussão a seguir será baseada nos resultados divulgados recentemente pelo Instituto Jones

1. O desvio-padrão do componente cíclico do investimento corresponde, em geral, a mais de duas vezes o do produto interno bruto (PIB) (ELLERY; GOMES; SACHSIDA, 2002).

2. Segundo alguns economistas, o investimento agregado poderia estar relacionado a fatores não totalmente explicados pela teoria econômica, conforme é o caso, por exemplo, de Keynes (1936), que atribuiu o comportamento dessa variável aos chamados *animal spirits*.

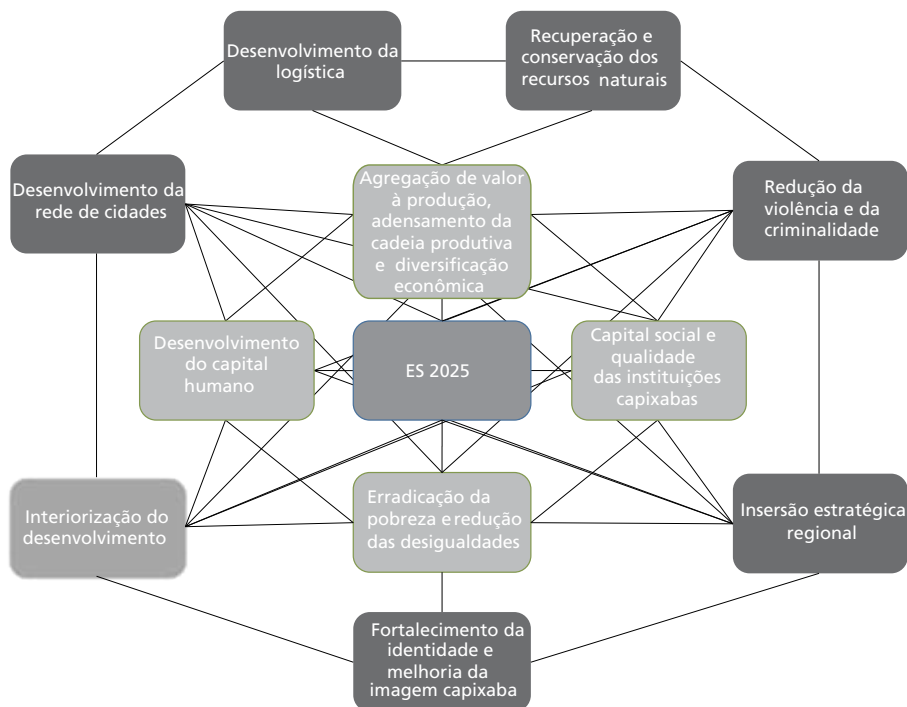
3. Ver, a esse respeito, Jones (2000), que realiza uma exposição didática das principais teorias de crescimento econômico elaboradas desde a década de 1950, enfatizando a importância relativa de investimentos em capital físico e humano.

dos Santos Neves (IJSN), a partir da pesquisa de Taveira *et al.* (2009).⁴ Esta corresponde a uma tentativa de sistematizar informações oriundas de distintas fontes, relacionadas a projetos de investimento anunciados para as diversas microrregiões administrativas do estado.⁵ Especificamente, essa pesquisa apresenta a particularidade de englobar a ampla maioria dos projetos de investimento anunciados para o Espírito Santo ao longo dos próximos cinco anos.

Por outro lado, é importante ressaltar que uma das metas de desenvolvimento de longo prazo do governo estadual equivale à interiorização do desenvolvimento, conforme descrito no organograma a seguir (figura 1), extraído do Plano de Desenvolvimento do Espírito Santo 2025 (ESPÍRITO SANTO, 2006). No caso, optou-se por exibir uma das células desse organograma em uma cor diferenciada (azul), de modo a ressaltar a meta supracitada.

FIGURA 1

Metas de desenvolvimento de longo prazo do Plano de Desenvolvimento – Espírito Santo, 2025



Fonte: Espírito Santo (2006).

4. Ver Tavares *et al.* (2009).

5. Atualmente, o Espírito Santo está dividido em 78 municípios. Há 12 microrregiões de gestão administrativa no estado, que são as seguintes: Metropolitana, Polo Linhares, Metrôpole Expandida Sul, Sudoeste Serrano, Central Serrana, Litoral Norte, Extremo Norte, Polo Colatina, Noroeste 1, Noroeste 2, Polo Cachoeiro e Caparaó.

Dada a importância da questão da interiorização do desenvolvimento, passa a ser necessária a tentativa de se mensurar o grau de concentração dos investimentos previstos no Espírito Santo. Em particular, a partir de um empreendimento desse tipo, passa a ser possível a elaboração de inferências a respeito do processo de desenvolvimento de distintas regiões do estado, uma vez que, caso efetivamente realizados, esses investimentos poderão se traduzir em maiores taxas de crescimento para essas regiões.⁶

Duas ressalvas devem ser feitas no presente contexto. Primeiro, a pesquisa supracitada contempla apenas investimentos previstos para o Espírito Santo. Ou seja, essa pesquisa equivale basicamente a uma análise de investimentos *planejados* para o estado, e não de efetivos. Segundo, devido ao fato dessa pesquisa ser baseada em investimentos anunciados, há a possibilidade de ocorrência de alguns vieses nos resultados obtidos, uma decorrência direta da metodologia empregada no estudo (mais detalhes a seguir). Ainda assim, os resultados apresentados podem ser úteis no sentido de apontar relevantes direções de movimento dos fluxos de capitais que ingressam ou venham a ingressar no estado, assim como ressaltar possíveis potenciais de crescimento futuro de áreas específicas.

Em termos gerais, espera-se que a partir das informações descritas neste trabalho seja possível traçar uma breve panorâmica dos investimentos previstos para o Espírito Santo nos próximos cinco anos, assim como mensurar o grau de concentração desses investimentos ao longo do território estadual. Em última instância, espera-se que alguns dos resultados discutidos neste estudo possam ser úteis no sentido de sugerir possíveis estratégias de desenvolvimento local.

O trabalho está dividido da seguinte maneira: na seção 2, é feita uma descrição parcial da literatura relacionada ao tema, enquanto a seção 3 contém uma descrição da base de dados e da metodologia empregadas. A seção 4 apresenta uma análise descritiva dos principais projetos de investimento relacionados ao estado e, adicionalmente, resultados referentes a índices de concentração setorial e espacial calculados para esses investimentos. Finalmente, na seção 5, são apresentadas as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Uma tentativa de estabelecer fatos estilizados relacionados ao investimento agregado equivale ao estudo de Leahy e Whited (1995). No caso, esses autores buscam entender a relação entre investimento e fatores relacionados à incerteza de curto prazo. Para tanto, testam diversas hipóteses relacionadas a teorias de investimento

6. A preocupação com a questão da concentração da riqueza no estado tem sido um tema recorrente de discussão em nível local, tanto no caso da mídia especializada (FILHO, 2009) quanto no da academia (CAÇADOR; GRASSI, 2009), fato que reforça a importância do tema tratado neste estudo.

a partir de um painel cobrindo uma amostra de 772 firmas ao longo do período 1981-1987. Os resultados obtidos demonstram a existência de uma relação nitidamente negativa entre aplicações de capital e incerteza, um padrão consistente com teorias que ressaltam o caráter irreversível do investimento agregado.⁷

Relacionado ao contexto regional brasileiro, há o trabalho de Silveira (2005), que estuda os determinantes de curto prazo dos investimentos estaduais no Brasil ao longo do período 1996-2000. Em particular, essa autora tenta mensurar empiricamente os principais determinantes do investimento agregado nos estados a partir do uso de técnicas econométricas de dados em painel. Os resultados obtidos apontam para a importância de variáveis relacionadas à instabilidade econômica, aos preços dos fatores de produção e ao *efeito-deslocamento* (*crowding-out*) de investimentos públicos sobre investimentos privados.

Pessoti e Pessoti (2008) elaboraram uma análise das políticas de atração de investimentos industriais para a Bahia ao longo do período 2000-2004, com ênfase na região do Recôncavo Baiano. Basicamente, esses autores fazem uma análise de concentração setorial e espacial dos investimentos ocorridos nesse estado ao longo do período considerado. Os resultados obtidos demonstram a ocorrência de um nítido padrão de concentração desses investimentos, não havendo tendência de modificação da dinâmica econômica inerente à região, que outrora foi uma das localidades de maior destaque no estado.

O trabalho de Caçador e Grassi (2009) equivale a uma pesquisa recente relacionada ao Espírito Santo. Basicamente, esse estudo se propõe a responder à seguinte pergunta: Por quê o estado, apesar de apresentar indicadores econômicos (PIB *per capita*, exportações, Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e taxa de pobreza) que o colocam acima da média nacional, ainda apresenta um baixo desempenho em termos de indicadores relacionados à geração de conhecimento? A análise desses autores sugere que o Espírito Santo ainda investe uma parcela relativamente pequena de seus recursos na área de ciência e tecnologia (C&T), o que acaba reforçando um processo de “diversificação concentradora”, em que, apesar de ter havido uma ampliação do leque de atividades desenvolvidas no estado, ainda há um nítido padrão de concentração setorial (produção de *commodities*).

Com base nessas contribuições, o presente trabalho buscará mensurar a concentração dos projetos de investimentos planejados para o estado, assim como fornecer uma caracterização inicial destes, conforme descrito a seguir.

7. Para um resumo de algumas das principais teorias relacionadas ao investimento agregado elaboradas ao longo do século XX, ver Caballero (2000).

3 BASE DE DADOS E METODOLOGIA

A pesquisa de Taveira *et al.* (2009) equivale a um levantamento sistemático de intenções de investimento relacionadas ao estado do Espírito Santo ao longo de um período de cinco anos. Os investimentos contemplados podem ser tanto de origem pública quanto privada, equivalendo a aplicações financeiras correspondentes a valores maiores ou iguais a R\$ 1 milhão.

As fontes primárias dos dados utilizados nessa pesquisa equivalem a levantamentos feitos diretamente pelo IJSN, um órgão de pesquisa do estado do Espírito Santo. Basicamente, os projetos reportados nessa pesquisa são obtidos a partir de anúncios de investimentos divulgados pelos principais meios de comunicação em níveis nacional e estadual. Adicionalmente, alguns dados são obtidos a partir de convênios entre este instituto e instituições públicas.⁸ A seguir, é feita uma averiguação dessas informações, com a equipe técnica do IJSN buscando confirmar os anúncios iniciais, assim como evitar problemas de dupla contagem.

Para facilitar a comparação entre projetos de investimento anunciados em distintos períodos de tempo, os dados originais são deflacionados a partir do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).⁹ Adicionalmente, os valores dos investimentos previstos podem ser divididos de acordo com o município ao qual estão destinados, assim como a microrregião administrativa.

Vale a ressalva de que, apesar dessa pesquisa ser realizada desde 2002, alguns dos aspectos metodológicos supracitados foram introduzidos apenas recentemente – em 2009 –, o que impossibilita uma comparação direta de seus resultados com números anteriores do documento de Taveira *et al.* (2009). Por conta disso, espera-se que, sendo mantidas as novas modificações metodológicas, seja possível a partir do próximo número – referente ao período 2009-2014 –, uma análise comparativa da evolução temporal e espacial dos projetos de investimento planejados para o estado.¹⁰

8. Entre as instituições conveniadas, pode-se citar, a título de exemplo, a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Seama), o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A (Bandes), a Secretaria de Estado da Saúde (Sesa), a Secretaria de Estado da Educação (Sedu), a Secretaria de Estado de Desenvolvimento (Sedes), entre outras.

9. Especificamente, o valor de cada projeto individual contido no banco de dados do IJSN é dividido pelo IGP-M, com a base de comparação escolhida para esse índice correspondendo à média de 2008.

10. Para mais detalhes a respeito da metodologia dessa pesquisa, ver o Apêndice A de Taveira *et al.* (2009).

4 RESULTADOS

4.1 Análise descritiva

A tabela 1 a seguir contém a distribuição dos investimentos previstos para o estado ao longo do período 2008-2013, divididos de acordo com os setores econômicos aos quais estão destinados – valores expressos em milhões de reais. A segunda coluna da tabela expõe o número de projetos referente a cada setor, ao passo que a quarta coluna expõe o valor total dos investimentos. Por sua vez, a sexta coluna da tabela reporta o valor médio por projeto, equivalente à divisão dos valores contidos na quarta coluna pelos presentes na segunda coluna. O objetivo desta última é fornecer as magnitudes médias dos projetos de investimento previstos para o estado, por setor econômico considerado.

TABELA 1

Investimentos deflacionados, segundo setores, por número de projetos e valor total dos investimentos – 2008-2013

(Em R\$ milhões)

| Setores | Número de projetos (1) | Participação (%) | Valor total dos investimentos (2) | Participação (%) | Valor médio por projeto (2)/(1) |
|--|------------------------|------------------|-----------------------------------|------------------|---------------------------------|
| Infraestrutura | 236 | 33,5 | 41.471,6 | 65,8 | 175,7 |
| Energia | 100 | 14,2 | 31.251,8 | 49,6 | 312,5 |
| Terminal portuário/aeroportuário e armazenagem | 63 | 8,9 | 5.232,9 | 8,3 | 83,1 |
| Transporte | 73 | 10,4 | 4.986,9 | 7,9 | 68,3 |
| Indústria | 136 | 19,3 | 13.322,1 | 21,1 | 98,0 |
| Comércio/serviço e lazer | 95 | 13,5 | 4.004,7 | 6,4 | 42,2 |
| Outros serviços | 214 | 30,4 | 3.505,3 | 5,6 | 16,4 |
| Saneamento/urbanismo | 101 | 14,3 | 1.895,3 | 3,0 | 18,8 |
| Educação | 84 | 11,9 | 698,4 | 1,1 | 8,3 |
| Meio ambiente | 11 | 1,6 | 526,4 | 0,8 | 47,9 |
| Saúde | 14 | 2,0 | 341,0 | 0,5 | 24,4 |
| Segurança pública | 4 | 0,6 | 44,1 | 0,1 | 11,0 |
| Agroindústria | 23 | 3,3 | 760,6 | 1,2 | 33,1 |
| Total | 704 | 100 | 63.064,3 | 100 | 89,6 |

Fonte e elaboração dos autores.

De acordo com os resultados reportados na tabela 1, é possível notar que, ao longo do período considerado, a maioria dos projetos de investimento previstos para o estado concentra-se nas áreas de infraestrutura (participação relativa de 33,5%) e outros serviços (30,4%). Em relação a segmentos específicos, os segmentos de energia, saneamento/urbanismo e educação apresentam as maiores participações relativas em termos de número de projetos, com cerca de 14,2%, 14,3% e 11,9%, respectivamente. Por outro lado, em termos de valores totais, o setor industrial e o segmento de energia aparecem como os mais importantes, concentrando cerca de R\$ 13 bilhões e R\$ 31 bilhões, respectivamente. Uma decorrência desse segundo resultado é que, em termos de valores médios, esse setor e segmento também aparecem como aqueles com as maiores magnitudes: enquanto o segmento de energia apresenta um valor médio por projeto de cerca de R\$ 312,5 milhões, o setor industrial demonstra um de R\$ 98 milhões, aproximadamente.

Por sua vez, o quadro 1 expõe os dez principais projetos de investimento previstos para o estado ao longo do período considerado, assim como os municípios e as microrregiões administrativas aos quais estão destinados.

QUADRO 1

Principais investimentos individuais no Espírito Santo, por ordem decrescente de valor – 2008-2013

| Ranking | Projeto | Setores | Descrição | Município | Microrregião |
|---------|--|------------|--|---------------------------------|--|
| 1ª | Ferrous Resources do Brasil Ltda. | Indústria | Implantação de um complexo portuário com três usinas de pelotização e um mineroduto, além de um porto de águas profundas | Presidente Kennedy | Polo Cachoeiro |
| 2ª | Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) | Energia | Perfuração, testes e exploração nos poços do bloco BC-60 (Jubarte e demais poços) | Presidente Kennedy | Polo Cachoeiro |
| 3ª | Petrobras | Energia | Início da primeira fase de exploração do campo do golfinho (poço ESS 132), que começou em maio de 2006 | Aracruz | Polo Linhares |
| 4ª | Ferrovias Litorânea Sul (Vale) | Transporte | Construção da ferrovia ligando Vitória a Cachoeiro de Itapemirim, passando pelo litoral com 165 quilômetros | Vitória/Cachoeiro de Itapemirim | Região metropolitana (RM)/Polo Cachoeiro |
| 5ª | Petrobras – implantação do Projeto Camarupim | Energia | Investimentos em desenvolvimento da produção (poços, linha de coleta, gasodutos marítimos e plataforma) | Linhares | Polo Linhares |
| 6ª | Petrobras | Energia | Plataforma FPSO P-58 | Linhares | Polo Linhares |
| 7ª | Petrobras | Energia | Plataforma FPSO P-57 | Linhares | Polo Linhares |

(Continua)

(Continuação)

| Ranking | Projeto | Setores | Descrição | Município | Microrregião |
|---------|-----------|-----------|---|-----------|----------------------|
| 8ª | Petrobras | Energia | Ampliação da capacidade de processamento de gás natural (unidade de processamento de gás natural — UPGN) para 20 milhões m ³ /d | Linhares | Polo Linhares |
| 9ª | Petrobras | Energia | Unidade de tratamento de gás de cacimbas (UTGC), fase III Instalação de duas UPGNs e duas unidades de processamento de condensado (UPGCNs) | Linhares | Polo Linhares |
| 10ª | Vale | Indústria | Construção da oitava usina de pelotização | Serra | Região metropolitana |

Fonte e elaboração dos autores.

Os resultados contidos na tabela 2 confirmam que a maioria (90%) dos dez principais investimentos previstos para o Espírito Santo no período 2008-2013 está concentrada nas áreas de energia (70%) e indústria (20%). Adicionalmente, pode-se notar que, entre esses investimentos, a Petrobras S/A aparece como a principal fomentadora dos projetos em questão, com uma participação de 70% no total. A Vale ocupa o segundo lugar, com uma participação de 20%. Esses resultados fazem sentido, uma vez que ambas as empresas tradicionalmente sempre detiveram uma participação considerável nas atividades econômicas do estado. Por outro lado, vale notar que a Ferrous Resources do Brasil Ltda. aparece em primeiro lugar nesse *ranking*, por conta de um projeto relacionado à implantação de um complexo portuário no município de Presidente Kennedy.

Em termos de microrregiões contempladas pelos projetos de investimento supracitados, nota-se uma predominância do Polo Linhares (60% de participação), seguido pelo Polo Cachoeiro (30%). A região metropolitana aparece com uma contribuição relativamente pequena nesses dez maiores projetos, com cerca de 20% de participação relativa. Esses resultados iniciais demonstram a ocorrência de certo grau de concentração dos investimentos previstos, embora digam respeito apenas a uma parcela do total relativo ao estado.

A tabela 2 busca captar a representatividade dos dez maiores projetos de investimento do estado a partir da comparação das participações relativas destes e do total de projetos para os setores de indústria, energia e transporte.

TABELA 2
Os dez maiores investimentos no Espírito Santo, segundo setores e número de projetos – 2008-2013

| Setores | Dez maiores projetos | | | Total de projetos por atividade | | |
|--------------|----------------------|--------------------|------------|---------------------------------|--------------------|------------|
| | Número de projetos | Valor (R\$ milhão) | % | Número de projetos | Valor (R\$ milhão) | % |
| Indústria | 2 | 6.694,30 | 25,8 | 136 | 13.322,10 | 26,9 |
| Energia | 7 | 16.593,70 | 63,9 | 100 | 31.251,80 | 63,1 |
| Transporte | 1 | 2.677,20 | 10,3 | 73 | 4.986,90 | 10,1 |
| Total | 10 | 25.965,20 | 100 | 309 | 49.560,80 | 100 |

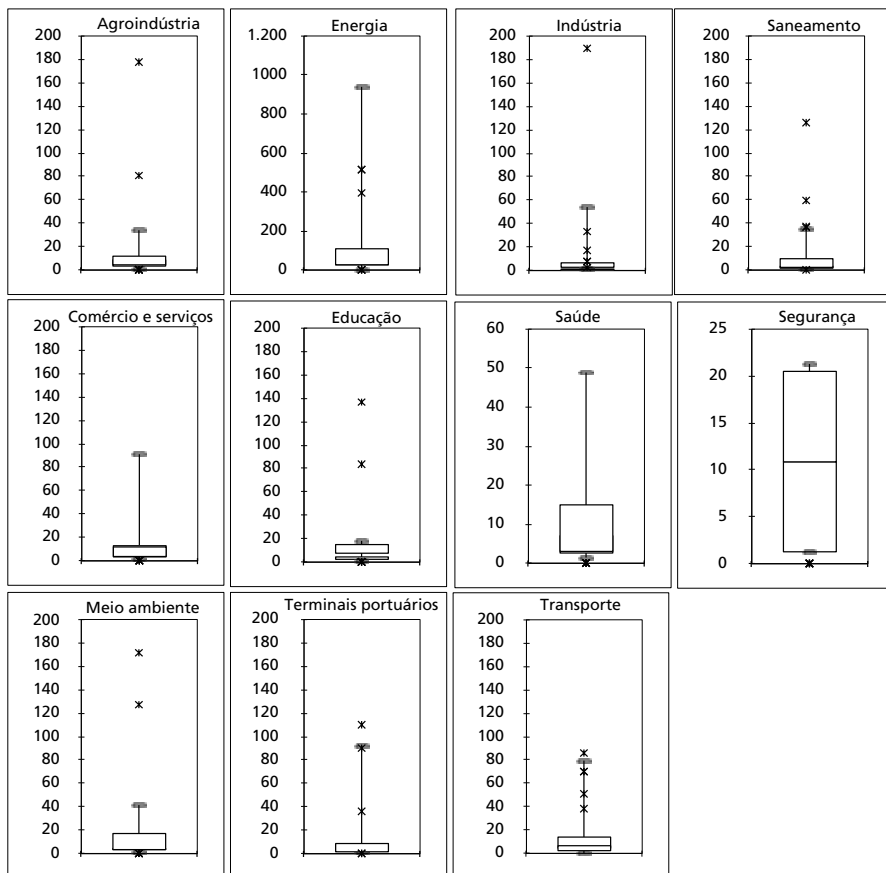
Fonte e elaboração dos autores.

Os resultados contidos na tabela 2 demonstram que os dez maiores projetos do estado são, de fato, representativos da estrutura setorial do total de investimentos considerados, uma vez que as participações relativas dos setores são praticamente as mesmas em ambos os casos.

O gráfico 1 reforça alguns dos pontos citados anteriormente. Neste, são apresentados diagramas *boxplot* relacionados aos investimentos previstos para o estado, por setor de atividade. No caso desses gráficos, as “caixas” apresentadas representam a distribuição dos dados, considerando-se o primeiro e o terceiro quartis desta, com o “fundo” de cada caixa equivalendo aos dados superiores a 25% da distribuição (primeiro quartil), ao passo que o “topo” de cada caixa equivale aos dados superiores a 75% da distribuição (terceiro quartil). Por sua vez, a linha reta interior à caixa equivale aos dados localizados exatamente na metade, sendo superiores a 50% da distribuição (segundo quartil ou mediana). Pontos negros equivalem à média da distribuição, enquanto pontos brancos e asteriscos equivalem a “valores aberrantes” (*outliers*). Finalmente, áreas sombreadas equivalem a intervalos de confiança referentes à mediana da distribuição.

GRÁFICO 1

Distribuições individuais dos investimentos previstos, por setor – diagrama *boxplot*
(Em R\$ milhões)



Fonte e elaboração dos autores.

Em termos gerais, pode-se notar a ocorrência de três padrões básicos a partir da inspeção do gráfico 1:

1. Há alto grau de heterogeneidade na distribuição dos investimentos previstos entre segmentos, conforme citado anteriormente, o que fica evidenciado a partir das diferenças de tamanho entre as caixas calculadas para cada setor.
2. O setor de energia apresenta os maiores valores em termos de investimentos previstos, o que fica evidente a partir da escala diferenciada dessa caixa no gráfico.

3. No caso dos segmentos analisados, há a presença de “valores aberrantes” (*outliers*); isto é, montantes de investimentos previstos que se encontram a uma distância considerável da média destes investimentos. No caso, a maior parte desses *outliers* concentra-se nos setores de energia, indústria e saneamento.

Os resultados descritos nas tabelas e no gráfico supracitados sugerem a ocorrência de um padrão de concentração regional dos investimentos previstos no estado. Na próxima seção do trabalho, esse padrão será investigado mais detalhadamente.¹¹

4.2 Índices de concentração

Uma questão interessante a ser feita no presente contexto é a seguinte: como mensurar a ocorrência de possíveis padrões de concentração dos investimentos previstos no Espírito Santo? Nesta seção, são apresentadas algumas medidas do grau de concentração dos investimentos previstos no estado ao longo do período 2008-2013.¹²

No caso do mapa 1, a seguir, é descrito um mapa do Espírito Santo, contendo cada um dos projetos previstos para o estado ao longo do período de análise. Em particular, cada ponto no mapa equivale a um projeto distinto.¹³ Adicionalmente, o mapa do estado foi dividido de acordo com suas 12 microrregiões administrativas e seus municípios. A intenção básica neste ponto equivale a apresentar medidas que quantifiquem o grau de concentração dos investimentos no território estadual.

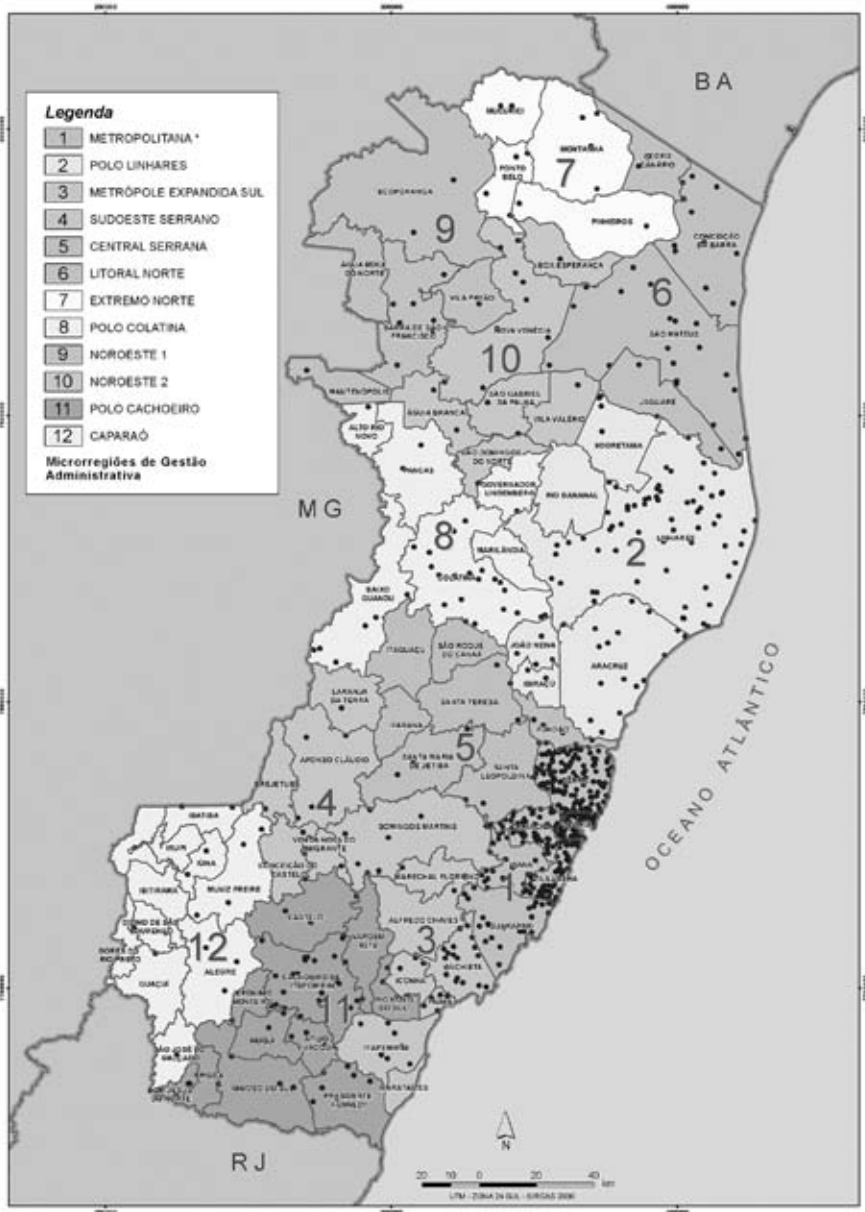
11. Para um exemplo de estudo focado no caráter assimétrico da distribuição de projetos de investimentos previstos para o Espírito Santo, ver Magalhães e Toscano (2011a).

12. A análise descrita é baseada no Instituto Nacional de Estatísticas (INE, 2002) e em Pessoti e Pessoti (2008).

13. Em conformidade com o termo de compromisso estabelecido entre o IJSN e algumas das instituições responsáveis pela divulgação das informações necessárias ao trabalho, os projetos específicos contidos no mapa não foram identificados.

MAPA 1

Investimentos previstos por município – Espírito Santo, 2008-2013



Fonte e elaboração dos autores.

* O mapa está reproduzido conforme o original fornecido pelos autores, cujas características não permitiram melhor ajuste para fins de impressão (nota do Editorial).

No caso do mapa em questão, regiões com um grande número de pontos equivalem a localidades com alta concentração de projetos de investimento, ao passo que regiões com um pequeno número de pontos equivalem a localidades com baixa concentração. Os resultados obtidos demonstram que, a respeito do Espírito Santo, há uma ampla concentração de investimentos previstos em microrregiões específicas, conforme é o caso das regiões metropolitanas, Polo Linhares e Polo Cachoeiro. Em particular, as primeiras concentram a maioria dos investimentos previstos para o período considerado, com ampla parcela destes estando concentrada nos municípios de Vitória, Vila Velha, Serra e Cariacica.

Por sua vez, o mapa 2 busca explorar a questão da concentração de investimentos a partir do cálculo de uma medida de concentração específica, o quociente locacional (QL). Especificamente, este pode ser expresso a partir da seguinte fórmula:

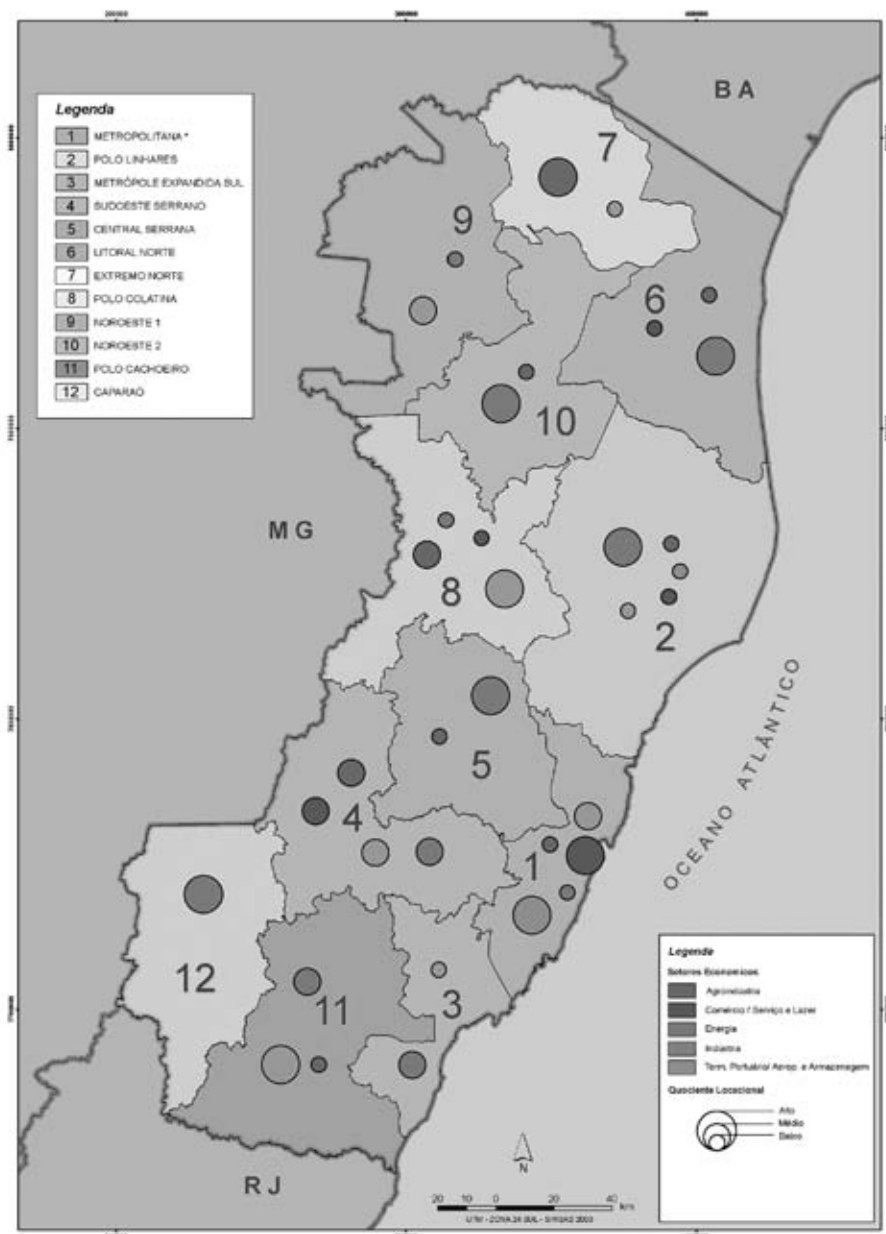
$$QL = \frac{I_j^i/I_j}{I_{ES}^i/I_{ES}} \quad (1)$$

No caso da fórmula referida, o termo I_j^i representa o investimento previsto no setor i da microrregião j , o termo I_j representa o total deste investimento na microrregião j , o termo I_{ES}^i representa o investimento previsto no setor i do estado, com o termo I_{ES} representando o total deste investimento estadual. Esse índice compara a participação percentual da aplicação de capital em um setor particular de uma região com a participação percentual desta no montante total de investimentos previstos para o estado. Basicamente, o QL mede a importância relativa de aplicações de capital em setores específicos de uma microrregião, em relação ao total de investimentos a serem realizados no estado.

No caso do mapa 2, são expostos círculos de distintas cores e tamanhos. Em particular, cada cor representa um setor econômico distinto. Esses setores foram escolhidos para figurar no mapa por conta de sua representatividade na economia estadual. Por outro lado, cada tamanho representa um valor distinto de QL – quanto maior o tamanho do círculo, maior a concentração ocorrida no setor em questão e vice-versa.

MAPA 2

Concentração dos investimentos previstos por microrregião (QL) – Espírito Santo, 2008-2013



Fonte e elaboração dos autores.

* O mapa está reproduzido conforme o original fornecido pelos autores, cujas características não permitiram melhor ajuste para fins de impressão (nota do Editorial).

Dois fatos básicos podem ser constatados a partir de uma primeira inspeção desse mapa. Em primeiro lugar, no caso dos setores considerados, ainda ocorre um nítido padrão de concentração dos investimentos previstos nas regiões metropolitanas, Polo Linhares e Polo Cachoeiro, que apresentam, em geral, a maioria dos círculos de maior tamanho do mapa.

Em segundo lugar, pode-se notar uma ampla predominância de projetos de investimento previstos para o setor de energia, um fato em consonância com alguns dos principais resultados reportados para o período em análise. Em particular, entre as 12 microrregiões consideradas, apenas uma (Extremo Norte) não apresenta investimentos previstos no setor de energia. Adicionalmente, entre as 11 regiões que apresentam investimentos relacionados a este, cinco apresentam um alto valor para o QL, com as demais apresentando montantes médios e pequenos. Em termos gerais, esse resultado possui uma conotação otimista, uma vez que investimentos no setor supracitado são considerados como fundamentais ao processo de crescimento econômico, pois ajudam a dinamizar os demais setores de uma economia local. Entretanto, a existência de diferenças inter-regionais em termos da concentração de projetos na área de energia pode sinalizar a necessidade de maiores investimentos em algumas dessas regiões no futuro.¹⁴

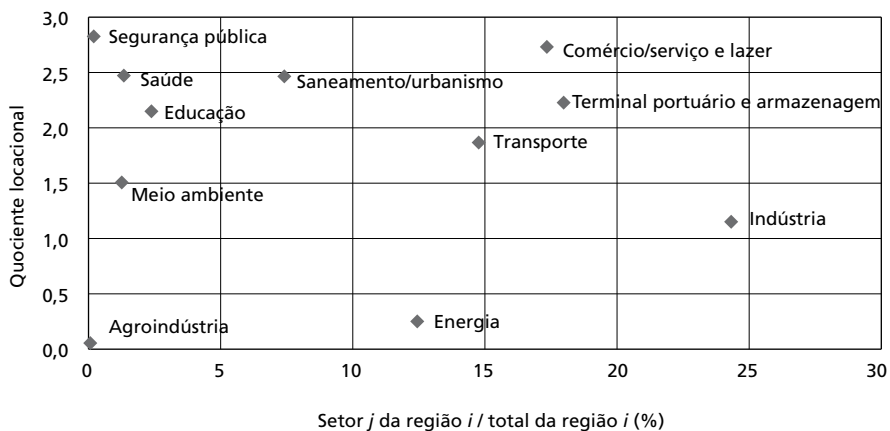
Vale ressaltar ainda que o mapa 2 também permite a identificação de padrões interessantes relacionados a algumas das microrregiões do Espírito Santo. Assim, é possível notar que a microrregião Sudoeste Serrano apresenta um grau de concentração médio em termos de investimentos previstos para quatro dos cinco setores econômicos considerados no mapa, o que pode sinalizar uma perspectiva de crescimento destes no futuro. Por outro lado, algumas microrregiões ainda exibem um baixo grau de concentração em termos de investimentos previstos para o quinquênio 2008-2013, conforme parece ser o caso da maior parte das regiões situadas nos extremos norte e sul do estado. Os padrões descritos neste ponto chamam atenção para a necessidade de políticas que possam estimular a atração de investimentos para essas áreas, como forma de promover a interiorização do desenvolvimento do estado, em consonância com o Plano ES 2025, conforme citado anteriormente.

O gráfico 2 busca explorar o padrão de concentração dos projetos de investimento de uma região particular, a região metropolitana. Basicamente, este equivale a um diagrama de dispersão relacionando o QL calculado para essa região e as participações relativas de setores específicos presentes nesta. Adicionalmente, este gráfico apresenta uma linha horizontal divisória, ressaltando que valores superiores

14. Um estudo divulgado recentemente demonstra que as variações no consumo de energia podem refletir diretamente as de crescimento econômico. Em particular, dados relacionados à luminosidade de áreas específicas podem ser usados como aproximações para mensurar taxas de crescimento do PIB. Ver, a esse respeito, Henderson, Storeygard e Weil (2009).

à unidade denotam uma maior importância relativa do QL. No caso de pontos localizados acima dessa linha, tem-se uma situação em que os investimentos previstos para a região metropolitana têm uma participação maior nessa região do que no estado como um todo.

GRÁFICO 2

Participação setorial na região *versus* QL – região metropolitana

Fonte e elaboração dos autores.

Os resultados reportados no gráfico 2 demonstram que, além de existir um grau relativamente alto de diversificação dos setores econômicos localizados na região metropolitana, quando comparada às demais microrregiões do Espírito Santo, também há uma alta participação de setores como indústria, comércio, saúde, educação e transporte, por exemplo, um fato que reforça o padrão de diversificação dessa região. Por outro lado, vale notar que os setores agroindústria e energia se encontram abaixo da linha divisória do gráfico, o que demonstra uma importância relativamente pequena desses setores na região, um resultado em consonância com outros resultados citados anteriormente, como aqueles reportados no mapa 2. Em termos gerais, pode-se concluir que, na comparação com as demais microrregiões do estado, a região metropolitana apresenta um maior grau de diversificação, resultado reforçado pela localização de um maior número de atividades em seu território.¹⁵

O gráfico 3 reforça esse último resultado, uma vez que apresenta a curva de especialização dos investimentos previstos para as microrregiões do Espírito Santo. No caso, o gráfico à esquerda apresenta resultados referentes à região

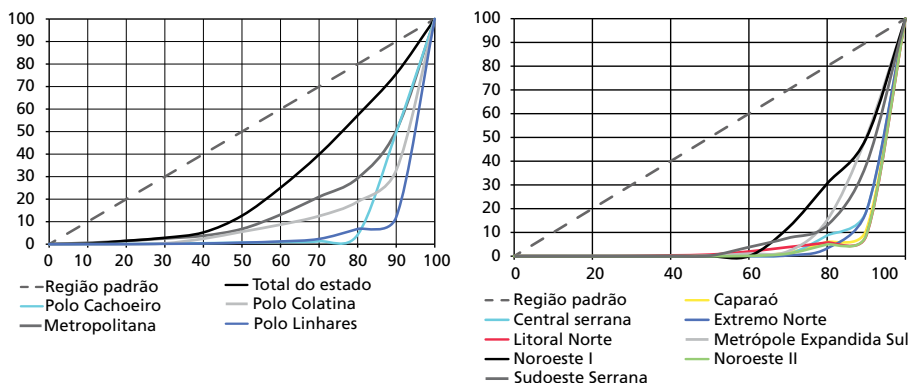
15. Gráficos semelhantes, elaborados para as demais microrregiões do estado, demonstram que não existe o mesmo grau de diversidade em termos de participações setoriais. Esses resultados não foram reportados no sentido de poupar espaço. Leitores interessados podem obter esses resultados entrando em contato diretamente com os autores.

metropolitana, ao Polo Colatina, ao Polo Cachoeiro e ao Polo Linhares, enquanto o à direita apresenta resultados para as demais microrregiões. A título de comparação, são apresentados resultados para o estado como um todo (total estadual), assim como resultados para uma *região padrão*, equivalente à reta de 45° do gráfico – situação na qual ocorre uma perfeita diversificação entre setores. No caso, a lógica de interpretação desse gráfico é semelhante à da Curva de Lorenz, empregada em análises de distribuição de renda: quanto mais próxima da reta de 45° estiver dada curva de especialização, mais diversificados serão seus projetos de investimento, com a lógica inversa sendo válida no caso de curvas mais afastadas.

GRÁFICO 3

Curvas de especialização – microrregiões administrativas do Espírito Santo

(Em %)

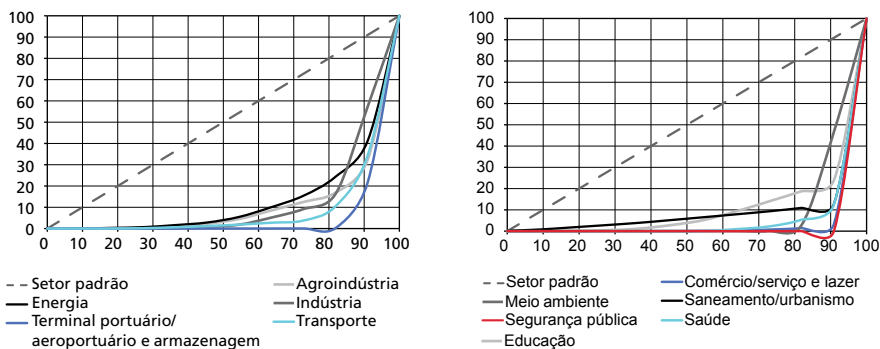


Fonte e elaboração dos autores.

Os resultados reportados demonstram que, no caso do gráfico à esquerda, a região metropolitana apresenta um menor grau de concentração de seus projetos de investimento quando comparada às demais regiões do Espírito Santo. De fato, esta é a única região acima da curva de especialização referente ao total do estado. Por outro lado, as demais localidades apresentam nítidos padrões de concentração, uma vez que suas curvas se encontram relativamente afastadas do eixo de 45° do gráfico 3.

Por sua vez, o gráfico 4 apresenta resultados referentes a curvas de especialização construídas para distintos setores de atividade econômica. No caso, o gráfico à esquerda reporta resultados para os setores de energia, terminal portuário/aeroportuário e armazenamento, agroindústria, indústria e transporte, enquanto o à direita contém resultados referentes aos demais setores.

GRÁFICO 4
Curvas de especialização – setores de atividade econômica do Espírito Santo
(Em %)



Fonte e elaboração dos autores.

Os resultados expostos no gráfico 4 demonstram que também ocorre um pronunciado padrão de concentração no caso dos setores de atividade do Espírito Santo, com as respectivas curvas de especialização apresentando uma localização afastada do eixo de 45°. De fato, este resultado é uma decorrência da própria estrutura produtiva do estado, concentrada principalmente na produção de um volume relativamente pequeno de bens voltados para o setor externo.¹⁶

Outra medida de concentração que pode ser calculada no presente contexto é o coeficiente de especialização (CE), obtido a partir da fórmula:

$$CE_j = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \left| \frac{I_p^i}{I_p} - \frac{I_j^i}{I_j} \right| \quad (0 \leq CE_j \leq 1) \quad (2),$$

em que I_p^i representa o valor do investimento previsto para o setor i da região padrão p e I_p , o valor total do investimento previsto da região padrão p . Por sua vez, o termo I_j^i representa o valor do investimento previsto no setor i da região j , ao passo que o termo I_j , o valor total do investimento previsto da região j .

Basicamente, o CE mede o grau de concentração que uma região detém em relação aos setores de atividade econômica que nela estão implantadas. A fórmula já referida consiste no somatório – em módulo – da diferença entre a participação do setor i na região j e a desse setor na região padrão. O valor do coeficiente de especialização de uma região (CE) depende da distribuição relativa dos investimentos observados na região padrão. Isto posto, uma região com $CE = 0$ equivale a dizer que a estrutura setorial dos investimentos previstos nesta corresponde à apresentada pela

16. Dados referentes ao padrão de comércio exterior do Espírito Santo demonstram que mais de 80% de suas exportações correspondem a produtos básicos e intermediários. Ver, a esse respeito, Magalhães e Toscano (2011b). Para uma análise dos efeitos de variações nos preços de *commodities* sobre o nível de atividade estadual, ver Magalhães (2011).

região padrão. Do contrário, quanto mais próximo de 1 for o CE de uma localidade, mais concentrada será sua distribuição de investimentos em relação à região de referência. A tabela 3 apresenta estimativas de CE para as microrregiões do estado.

TABELA 3
Coeficiente de especialização das microrregiões do Espírito Santo – 2008-2013

| Regiões | Total do estado (1) | Região padrão | | |
|-------------------------|---------------------|---------------|-------------------------------|---------|
| | | Ranking | Perfeitamente distribuída (2) | Ranking |
| Caparaó | 0,41 | 6 | 0,79 | 5 |
| Central Serrana | 0,39 | 7 | 0,72 | 7 |
| Extremo Norte | 0,80 | 1 | 0,87 | 1 |
| Litoral Norte | 0,43 | 4 | 0,83 | 2 |
| Metrópole Expandida Sul | 0,27 | 11 | 0,68 | 9 |
| Região metropolitana | 0,38 | 9 | 0,37 | 12 |
| Noroeste I | 0,65 | 2 | 0,60 | 11 |
| Noroeste II | 0,42 | 5 | 0,81 | 3 |
| Polo Cachoeiro | 0,29 | 10 | 0,76 | 6 |
| Polo Colatina | 0,52 | 3 | 0,65 | 10 |
| Polo Linhares | 0,39 | 8 | 0,79 | 4 |
| Sudoeste Serrana | 0,21 | 12 | 0,71 | 8 |

Fonte e elaboração dos autores.

A tabela 3 apresenta as estimativas do coeficiente de especialização por microrregião (segunda coluna), assim como um *ranking* dessas regiões de acordo com o valor obtido para essa estatística. Conforme dito anteriormente, quanto mais próximos da unidade forem esses valores, maior será o grau de concentração dos investimentos previstos para a região em questão. Adicionalmente, essa tabela apresenta estimativas desse coeficiente baseadas na hipótese de perfeita distribuição de recursos (terceira coluna), assim como um *ranking* derivado desta (quarta coluna). Ou seja, nessa parte da tabela, são expostas estimativas que levam em conta como seria o grau de concentração dos investimentos caso houvesse uma distribuição homogênea de recursos no Espírito Santo. A intenção desse exercício contrafactual é checar se ocorreriam mudanças significativas na posição das microrregiões do estado, de acordo com mudanças nas dotações de recursos disponíveis.

Os resultados reportados na tabela demonstram que, de fato, ocorrem nítidas mudanças no padrão de concentração dos investimentos, de acordo com a hipótese adotada para representar a dotação de recursos do Espírito Santo. Especificamente, apenas duas microrregiões mantiveram a mesma posição no *ranking* (Extremo Norte e Central Serrana), com as demais apresentando mudanças de pelo menos uma posição. Por exemplo, regiões como Noroeste I e Polo Colatina

pulam da segunda e da terceira posição do primeiro *ranking* para a 11ª e décima, respectivamente. Ou seja, dada a distribuição efetiva de recursos existente no estado hoje, essas duas regiões apresentam um alto grau de concentração de seus projetos de investimento. Por outro lado, no caso de um cenário em que houvesse uma distribuição homogênea de recursos, ambas estariam entre as localidades com menor grau de concentração do Espírito Santo como um todo. Este resultado demonstra a importância das dotações naturais de cada região do estado como determinante dos montantes de investimento a ela dirigidos, podendo representar, em última instância, um indicador do potencial de crescimento da região.

Por outro lado, a região metropolitana aparece nessa tabela na nona posição do primeiro *ranking*, apresentando maior diversificação econômica de seus investimentos previstos em comparação com o resto do estado. Nesse caso específico, vale notar que, caso houvesse uma distribuição homogênea de recursos, essa região passaria a ocupar a última posição do *ranking* modificado, com um grau de diversificação ainda maior do que aquele inicialmente reportado.

A tabela 4, por sua vez, apresenta resultados para o Índice de Theil, calculado de acordo com a seguinte fórmula:

$$E_j = - \sum_{j=1}^i \left[\frac{I_j^i}{I_j} * \log \left(\frac{I_j^i}{I_j} \right) \right] \quad (0 \leq E_j \leq \log \left(\frac{I_j^i}{I_j} \right)) \quad (3)$$

O Índice de Theil (E_j) também equivale a um indicador que mede o grau de concentração setorial de determinada região. Entretanto, o cálculo deste não depende da estrutura dos investimentos previstos em uma região de referência; ou seja, o grau de especialização/diversificação obtido a partir deste índice depende apenas da estrutura setorial da região analisada. A forma de construção deste tem o intuito de evitar possíveis vieses ocasionados pela distribuição setorial da região escolhida como padrão.

TABELA 4
Índice de Theil padronizado (E_j) – microrregiões do Espírito Santo, 2008-2013

| Regiões | E_j padronizado | Ranking |
|-------------------------|-------------------|---------|
| Caparaó | 0,76 | 3 |
| Central Serrana | 0,66 | 6 |
| Extremo Norte | 0,70 | 5 |
| Litoral Norte | 0,77 | 2 |
| Metrópole Expandida Sul | 0,43 | 9 |
| Região metropolitana | 0,00 | 12 |
| Noroeste I | 0,36 | 11 |
| Noroeste II | 0,80 | 1 |

(Continua)

(Continuação)

| Regiões | Ej padronizado | Ranking |
|------------------|----------------|---------|
| Polo Cachoeiro | 0,54 | 7 |
| Polo Colatina | 0,39 | 10 |
| Polo Linhares | 0,73 | 4 |
| Sudoeste Serrana | 0,45 | 8 |

Fonte e elaboração dos autores.

Assim como no caso da tabela anterior, também é apresentado um *ranking* das microrregiões do estado. Os resultados reportados demonstram que, apesar de haver uma variação nas posições de algumas destas microrregiões, em comparação aos *rankings* da tabela anterior, as posições relativas são mantidas aproximadamente constantes. No caso, as regiões Noroeste II, Litoral Norte e Caparaó aparecem nas três primeiras colocações, o que indica um alto grau de concentração em termos de investimentos previstos. A região metropolitana, por outro lado, aparece em último lugar nesse *ranking*, o que evidencia, mais uma vez, seu relativo grau de diversificação econômica.

Em termos gerais, a análise apresentada nesta seção permite comprovar a ocorrência de nítidos padrões de concentração espacial e setorial dos investimentos previstos para o estado, ressaltando, em última instância, o caráter desigual do desenvolvimento ocorrido nas últimas décadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O investimento agregado, por conta de suas características específicas, representa uma das mais importantes variáveis no processo de desenvolvimento de uma localidade. Este trabalho buscou realizar uma caracterização inicial dos principais projetos de investimento planejados para o estado do Espírito Santo ao longo do quinquênio 2008-2013, assim como mensurar o grau de concentração desses investimentos no território estadual.

Os principais resultados obtidos a partir desse esforço de pesquisa foram os seguintes:

1. A grande maioria dos investimentos previstos no estado está voltada para as áreas de energia e infraestrutura.
2. A distribuição de projetos de investimento entre setores é nitidamente assimétrica, o que revela um padrão de concentração setorial desses investimentos.
3. Ocorre um alto grau de concentração espacial dos projetos individuais de investimento planejados para o estado, com a maior parte das aplicações de capital estando concentrada na região metropolitana.

Especificamente, os municípios de Vitória, Vila Velha, Serra e Cariacica englobam a ampla maioria dos projetos considerados.

4. Resultados relacionados a indicadores de especialização (CE e Índice de Theil) das atividades econômicas das microrregiões do estado demonstram um alto grau de especialização na grande maioria dessas regiões, com a exceção ficando apenas por conta da região metropolitana.
5. Resultados de um exercício contrafactual baseado na hipótese de uma distribuição homogênea de recursos demonstram que o estado deveria apresentar uma configuração espacial nitidamente distinta da atual em termos de investimentos previstos.

Esses resultados são importantes no sentido de fornecerem um diagnóstico inicial relacionado aos padrões de concentração – espacial e setorial – dos projetos de investimento previstos para o Espírito Santo ao longo dos próximos anos. Em particular, dado o atual cenário, torna-se necessária a criação de mecanismos capazes de incentivar a difusão de um maior número de projetos em outras microrregiões do estado, como forma de se obter maior eficácia em relação à meta de interiorização do desenvolvimento, em conformidade com o Plano ES 2025.

Algumas sugestões no sentido de acelerar esse processo equivaleriam basicamente a um aumento do grau de diversificação das atividades econômicas desenvolvidas atualmente no Espírito Santo. Uma possibilidade nesse sentido equivale à identificação precisa dos arranjos produtivos locais (APLs) existentes no estado nos moldes propostos por Crocco *et al.* (2003), por exemplo, assim como à elaboração de um plano de desenvolvimento desses arranjos.

Outra possibilidade equivale ao aumento de investimentos em áreas fundamentais ao crescimento e à redução de desigualdades e atrasos, conforme é o caso das áreas de educação e C&T, por exemplo. Em particular, esta última se encontra relativamente atrasada em comparação às demais unidades da Federação (UFs) (CAÇADOR; GRASSI, 2009), o que torna ainda mais necessário seu desenvolvimento nos próximos anos.

Compreender a dinâmica inerente ao investimento ao longo do tempo e do espaço constitui um dos mais importantes desafios na área de economia regional. Essa compreensão pode constituir o elemento essencial na busca de novas soluções para problemas relacionados ao desenvolvimento local, assim como para a promoção de um maior grau de equidade entre as microrregiões de um estado.

REFERÊNCIAS

- CABALLERO, R. **Aggregate Investment: lessons from the previous millenium**. Pittsburgh, American Economic Association Session, Jan. 2000. Mimeografado.
- CAÇADOR, S. B.; GRASSI, R. A. A evolução recente da economia do Espírito Santo: um estado desenvolvido ou periférico? *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 36., 2009, Foz do Iguaçu. **Anais**. 19 p.
- CROCCO, M. A. *et al.* **Metodologia de identificação de arranjos produtivos locais potenciais**. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, jul. 2003, 28 p. (Texto para Discussão, n. 212).
- ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Espírito Santo (SEP). **Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025 (ES 2025):** avaliação estratégica do Espírito Santo e elementos para a visão de futuro. Vitória: abr. 2006. Disponível em: <<http://www.espiritosanto2025.com.br/>>. Acesso em: 5 jan. 2010.
- ELLERY JR, R. G.; GOMES, V.; SACHSHIDA, A. Business cycle fluctuations in Brazil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 56, n. 2, p. 269-308, abr./jun. 2002.
- FILHO, A. Serra e Vitória têm 56% das maiores empresas do estado. **A Gazeta**. 13 dez. 2009.
- HENDERSON, J. V.; STOREYGARD, A.; WEIL, D. N. **Measuring economic growth from outer space**. Cambridge, MA: NBER, July 2009, 44 p. (NBER Working Paper, n.15199).
- IGLESIAS, R. Análise dos grandes projetos de investimento no Espírito Santo. *In: VESCOVI, A. P. V.; BONELLI, R. (Org.). Espírito Santo: instituições, desenvolvimento e inclusão social*. Vitória: IJSN, 2010, p.165-218.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE). Conceitos e metodologias: medidas de especialização regional. **Revista de Estudos Regionais**. Lisboa, Vale do Tejo, p. 65-72, 2002.
- JONES, C. I. **Introdução à teoria do crescimento econômico**. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 180 p.
- KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1992. Primeira edição de 1936.
- LEAHY, J. V.; WHITED, T. M. The effect of uncertainty on investment: some stylized facts. **Journal of Money, Credit and Banking**, v. 28, n. 1, Jan. 1995.
- MAGALHÃES, M. A. Preços de *commodities* e nível de atividade em uma pequena economia aberta: evidências empíricas para o estado do Espírito Santo. **Economia e Sociedade**, Campinas, 2011. No prelo.

MAGALHÃES, M. A.; TOSCANO, V. N. Concentração de investimentos e interiorização do desenvolvimento no Espírito Santo. Vitória: IJSN, fev. 2010, 22 p. (Texto para Discussão, n. 11).

_____. Assimetria e concentração: um estudo empírico da distribuição de investimentos previstos para o estado do Espírito Santo – 2009-2014. **Nova Economia**, Belo Horizonte, 2011a. No prelo.

_____. **Concentração da pauta de exportações do Espírito Santo**: uma análise empírica. Vitória: IJSN, fev. 2011b, 22p. Mimeografado.

MANKIW, N. G.; ROMER, D. H.; WEIL, D. N. A contribution to the empirics of economic growth. **Quarterly Journal of Economics**, v. 107, n. 2, p. 407-437, May 1992.

PESSOTI, G. C.; PESSOTI, B. C. Uma análise da política de atração de investimentos industriais da Bahia com especial referência ao Recôncavo Baiano no período de 2000 a 2004. **Revista Desenhahia**, n. 9, p. 89-116, set. 2008.

SILVEIRA, A. C. B. M. **Determinantes de curto prazo dos investimentos privados**: evidência empírica para os estados brasileiros. São Paulo, IPE/USP, 2005. 22 p. Mimeografado.

SOLOW, R. M. A contribution to the theory of economic growth. **Quarterly Journal of Economics**, v. 70, n. 1, p. 65-94, Feb. 1956.

TAVEIRA, A. M. A. *et al.* **Investimentos Previstos para o Espírito Santo**: 2008-2013. Vitória: IJSN, jul. 2009. 50 p. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/attachments/257_Investimentos2008-2013.pdf>.